

MINUTA EJECUTIVA

Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)

PROGRAMA FOMENTO A LA ECONOMÍA INDÍGENA Y PROGRAMA APOYO A LA GESTIÓN SOCIAL FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA (FDI) CONADI - MIDEPLAN

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la evaluación del Programa de Fomento a la Economía Indígena y del Programa de Apoyo a la Gestión Social. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del Panel Evaluador y no necesariamente representan la visión de DIPRES.

Panel Evaluador:
Guillermo Dascal (Coordinador)
Jorge de la Fuente
Mario Radrigán
Leonel Tapia

AGOSTO 2009

MINUTA EJECUTIVA¹ – N° 19 y 20
PROGRAMA FOMENTO A LA ECONOMÍA INDÍGENA Y PROGRAMA APOYO
A LA GESTIÓN SOCIAL
FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA (FDI)
CONADI - MIDEPLAN

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2005-2008

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2009: \$4.010 millones²

1. Descripción y Objetivo del Programa

El Programa de Fomento a la Economía Indígena y el Programa de Apoyo a la Gestión Social tienen su origen y soporte legal en el Fondo de Desarrollo Indígena, fondo creado en 1994³ al alero de la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI).

Si bien ambos programas tienen cobertura nacional, sus acciones se concentran preferentemente en aquellas zonas y regiones de alta presencia indígena, estructurándose en torno a las oficinas de CONADI en cada región⁴. Ambos programas, tienen un carácter permanente en el tiempo.

La población potencial del FDI corresponde a toda la población indígena reconocida por los registros censales, sea miembro o no de una comunidad indígena, urbana o rural, totalizando 692.192 personas de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del año 2002.

De acuerdo a la definición de objetivos del FDI, su fin es “disminuir la brecha económica y social entre la población indígena y el resto de la población en zonas urbanas y rurales”.

El objetivo (propósito) del Programa de Fomento a la Economía Indígena consiste en fomentar y/o fortalecer el desarrollo de actividades económicas de la población indígena urbana y rural para generación de ingresos. Su población objetivo corresponde a personas, familias, comunidades, organizaciones y microempresas indígenas urbanas y rurales, pertenecientes a los diferentes pueblos originarios del país de distintos territorios indígenas, de Áreas de Desarrollo Indígena (ADI's) decretadas, usuarias del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI y pertenecientes a grupos de población indígena rural y urbana en condiciones de indigencia y pobreza.

Por su parte, el Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena tiene como objetivo fomentar y/o fortalecer la participación y representación social e indígena, en el ámbito social, político y cultural. La población objetivo corresponde a dirigentes/as, líderes y miembros de base de comunidades y organizaciones indígenas rurales y urbanas; usuarios/beneficiarios de otros Fondos Sociales CONADI (Fondo de Tierras y Aguas, Unidad de Cultura y Educación); población indígena de las Áreas de Desarrollo Indígenas

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Fomento a la Economía Indígena y Programa Apoyo a la Gestión Social Indígena del FDI en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² \$3.450 millones Programa Fomento Económico y \$560 millones Programa Apoyo a la Gestión Social.

³ Título III, Párrafo 1°, artículo N° 23 a 25, de la Ley Indígena N° 19.253, misma ley que crea y encarga a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, la gestión de dicho Fondo, según lo que se establece en su artículo N° 39, letra f.

⁴ Arica, Calama, Iquique, Santiago, Isla de Pascua, Cañete, Temuco, Osorno y Punta Arenas.

(ADIs) decretadas; grupos de población indígena rural y urbana en riesgo de extinción física y extrema pobreza.

De acuerdo a su definición, la población objetivo de ambos programas corresponde a la población potencial. Sin embargo, la evaluación no contó con información que permitiera su caracterización, no existiendo estimaciones o estudios específicos respecto a las unidades productivas indígenas urbanas y rurales en Chile, así como de organizaciones sociales.

El Programa de Fomento a la Economía Indígena consta de 4 componentes:

Componente 1. Servicios de capacitación, asistencia técnica y financiamiento cofinanciados

Este componente permite consolidar proyectos e iniciativas económico-productivas en ejecución y que requieren optimizar su operación o innovar en sus procesos o productos, mediante alianzas con instituciones como CORFO, SERCOTEC, INDAP, PROCHILE, con el sistema financiero e instituciones especializadas en la modernización de los procesos productivos acordes con la búsqueda de la competitividad. Los servicios a los cuales pueden acceder los usuarios pueden ser asistencia técnica especializada, capacitación, financiamiento para la implementación de nuevos procesos, productos e inversiones o capital de trabajo y giras tecnológicas para conocer procesos y mercados, entre otros.

Se entrega el servicio a productores que han pasado la primera etapa de diseño y puesta en marcha de emprendimientos, ya sea por efecto del componente dos del programa o porque han logrado desarrollar su iniciativa de forma autónoma.

Componente 2. Servicios de capacitación para proyectos económico – productivos con recursos propios de CONADI

Este componente permite a los beneficiarios disponer de servicios de capacitación para desarrollar habilidades productivas y de gestión de sus emprendimientos. Estos servicios están disponibles para aquellas iniciativas que están en etapa de diseño y puesta en marcha, aunque también pueden ser destinados a aquellas iniciativas económicas en funcionamiento.

Componente 3. Servicio de financiamiento para la compra de equipamiento básico para predios adquiridos por la vía del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas

Este instrumento permite a los productores y a sus comunidades beneficiarias de la compra de tierras vía aplicación del artículo N° 20 de la Ley Indígena, acceder a equipamiento básico de los predios para mejorar la utilización de las tierras mediante la adquisición de cercos, galpones, maquinaria agrícola, pequeños proyectos productivos (como invernaderos) y el acceso a tecnología de producción, entre otros.

Componente 4. Servicios de asistencia técnica y financiamiento para proyectos económico – productivo con recursos propios de CONADI

Este componente permite a los beneficiarios disponer de servicios de asistencia técnica para el apoyo a la gestión de sus emprendimientos, como también de financiamiento para enfrentar los desafíos productivos y las innovaciones que se requieren para responder a

las necesidades del mercado, sea este mercado local, nacional o de exportación. Estos servicios están disponibles tanto para aquellas iniciativas que están en etapa de diseño y puesta en marcha, como para aquellas iniciativas económicas en funcionamiento.

Por su parte, el Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena tiene a su vez 4 componentes:

Componente 1. Servicios para la generación de capacidades y sensibilización inicial de la población indígena

Este instrumento permite a las personas, comunidades y otras organizaciones indígenas iniciar procesos de constitución de instancias para la participación y representación social, cultural y política, desarrollando el liderazgo de sus dirigentes, y mejorando la gestión interna de las instancias de participación, que son habitualmente asociaciones y comunidades indígenas, aunque en determinadas ocasiones, especialmente en contextos urbanos, también convocan a personas individuales a actividades de divulgación y celebración de ceremonias propias de cada etnia. Los servicios a los cuales pueden optar los usuarios, que preferentemente son de carácter gratuito, son capacitaciones, talleres, participación en congresos, giras de reconocimientos de experiencias indígenas u otras instancias donde se conozcan las mejores formas de organización del mundo indígena.

Componente 2. Servicios de apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas existentes

Este instrumento permite a los usuarios disponer de los recursos para recibir los servicios para mejorar la gestión organizacional mediante el desarrollo de capacidades de dirección de sus representantes, el desarrollo de habilidades gerenciales y el manejo del entorno a la organización entre otros. Las organizaciones que postulan a este servicio tienen que tener un nivel de desarrollo básico como producto del servicio señalado en el punto anterior o de su desarrollo natural como organización.

Componente 3. Servicios de financiamiento para el funcionamiento de las ADIS y otras instancias territoriales

Este instrumento permite a los usuarios y a sus dirigentes contar con capacidades para apoyar los procesos de planificación del territorio donde habitan, en los ámbitos productivo, cultural y de servicios públicos necesarios para el desarrollo del mundo indígena. Entre los servicios a los cuales pueden optar los usuarios, se encuentran capacitaciones en gestión territorial, participación en eventos de planificación, giras de aprendizaje, implementar mesas de trabajo territoriales para el conocimiento de experiencias de desarrollo indígena, entre otras.

Componente 4. Servicios de asistencia social para población indígena, urbana y rural, en riesgo de extinción y situaciones de catástrofes naturales⁵

Este instrumento permite a la población indígena en riesgo abastecerse de insumos, bienes y servicios para mejorar los niveles de subsistencia de las familias involucradas. Para los efectos de la definición de este componente, se entenderá por riesgos aquellas

⁵ La definición del componente es "Población indígena urbana y rural de culturas en riesgo de extinción y en condición de vulnerabilidad ante catástrofes naturales ha recibido servicios de asistencia social."

circunstancias en que la población indígena se ve enfrentada a catástrofes naturales, la residencia en zonas extremas como también las situaciones críticas de grupos humanos indígenas en riesgo de desaparición y que viven en condiciones de pobreza extrema.

2. Resultados de la evaluación

Diseño

El análisis de la lógica vertical del Marco Lógico de ambos programas indica que si bien el objetivo a nivel de fin se encuentra bien definido, se requiere explicitar y definir el concepto de “brecha económica y social”⁶.

Programa de Fomento a la Economía Indígena

El programa posee una justificación adecuada considerando la realidad social y económica de la población indígena de Chile, en donde subsisten las dificultades de inserción laboral y la generación de ingresos. De acuerdo a la encuesta CASEN 2006 el nivel de pobreza de la población indígena alcanza un 14%, y el de indigencia a un 5%, mientras que para la población no indígena estas cifras ascienden a 10% y 3%, respectivamente. Por su parte, el ingreso del hogar de la población indígena era de \$445.222 pesos, mientras que para la población no indígena era de \$690.576.

Respecto de los componentes, se concluye que éstos no son consistentes y no necesariamente permiten el logro del propósito, esto pues no permiten identificar con claridad los bienes y/o servicios que se generan, ni tampoco identificar y cuantificar con claridad la población objetivo de cada uno de sus componentes⁷.

Los indicadores diseñados son adecuados, sin embargo, la presente evaluación no contó con cuantificaciones consistentes de tales indicadores, así como con información relativa a las metas anuales de cada uno de ellos.

Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena

El diseño del programa responde a una necesidad diagnosticada a comienzos de los años noventa. Si bien las dificultades de representación y organizaciones de los pueblos indígenas se mantienen en el país, el diseño actual del programa responde a una realidad que ha cambiado sustancialmente en los últimos años. La necesidad hoy tiene énfasis y cambios sustantivos en cuanto el nivel organizacional de los pueblos indígenas en Chile, y sus capacidades de interlocución con autoridades públicas y otros actores sociales nacionales, lo cual queda demostrado en que la temática indígena es hoy de alta prioridad pública y política, y que una parte importante del diálogo social a nivel de país que se mantiene con los pueblos indígenas a nivel local, regional y nacional, tienen a diversas dirigencias como interlocutores permanentes. Por lo tanto, se debe actualizar su diagnóstico.

⁶ Se debería por ejemplo identificar variables como: nivel de ingreso por quintil socio-económico, tamaños de las explotaciones agropecuarias, nivel de ingresos de las empresas de base indígena, tipos de actividades económicas, nivel de participación en mercados, etc.

⁷ Con excepción de aquel que dice relación con el financiamiento para la adquisición de equipamiento de aquellos predios adquiridos a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

Organización y gestión

Dado que CONADI mantiene una estructura organizacional unificada del Fondo de Desarrollo Indígena, que administra simultáneamente el Programa de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural y el Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena, se analizó la gestión en forma integrada para ambos programas.

La estructura organizacional adoptada por el FDI no es apropiada para la ejecución del conjunto de programas que administra, respondiendo a la ejecución de un conjunto de líneas de acción, centralizando la toma de decisiones en una jefatura única y delegando en los jefes de programas sólo tareas operativas. Esta situación presenta un aspecto positivo por cuanto puede facilitar la integración de los programas. No obstante, no hay un directivo que piense, planifique, y estructure cada uno de los programas desde las necesidades, características y especificidades propias a cada uno de ellos.

En este contexto, son las regiones las que en la práctica proponen qué hacer, cuánto gastar, dónde invertir y para qué y quienes. Se trata de una descentralización que por un lado, permite adaptar la oferta a las necesidades locales pero al mismo tiempo desdibuja cada uno de los programas, dificultando la definición de orientaciones y prioridades de los programas del FDI.

El FDI cuenta con tres modalidades para la producción de los componentes del Programa de Fomento a la Economía y dos para el Programa de Apoyo a la Gestión Social⁸, consistente en licitaciones⁹, concursos¹⁰ y asignación directa¹¹. Se usa indistintamente los tres mecanismos de asignación de recursos, lo que trae confusión para la institución, para los proveedores de servicios y para los beneficiarios, cuando estos postulan, sobre todo considerando que existe cierta similitud entre algunos de los componentes, lo que complica la postulación de los usuarios. Por su parte, existe una gran cantidad de convocatorias a licitaciones y concursos¹², lo que significa utilizar una cantidad importante de tiempo y de personal en actividades administrativas, lo que afecta la capacidad de gestión del programa, la posibilidad de enfocar dicha gestión en definir lineamientos estratégicos, como asimismo el seguimiento y supervisión de las actividades desarrolladas.

No existe claridad acerca de los criterios y mecanismos de focalización de los programas, que permita identificar la población objetivo específica de cada componente, en función de la población potencial.

No se cuenta con personal asignado específicamente a cada uno de los programas en las regiones, con excepción de la Región Metropolitana. Por otra parte, sólo parte del recurso

⁸ En el caso de este programa sólo aplica la modalidad de licitación y concurso.

⁹ Se utilizan para seleccionar proveedores de servicios, los que deben cumplir con los requisitos indicados por ChileCompra para la licitación. Los proveedores de servicios seleccionados reciben recursos con los cuales financian los bienes y servicios para los usuarios, los que son seleccionados por CONADI a partir de las demandas de los usuarios que participan en diferentes programas institucionales.

¹⁰ Se utilizan para la asignación directa de recursos a los usuarios, los cuales postulan mediante la presentación de una solicitud y/o proyecto que justifica las inversiones que se esperan realizar en determinado plazo.

¹¹ Se utiliza sólo en el caso del componente 1 de instrumentos de fomento cofinanciados para las asignaciones del Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) al programa Orígenes, de acuerdo con los compromisos asumidos en el financiamiento del BID a dicho programa. La asignación de recursos directos a los usuarios se produce por decisión de la Mesas territoriales que operan en el programa Orígenes y donde participan, entre otros, representantes del FDI.

¹² La revisión de las actividades de convocatorias a concursos y licitaciones de la CONADI entre marzo de 2008 y mayo de 2009 mostró la realización de 107 eventos de este tipo, excluyendo las convocatorias que se declaran desiertas o que postergaron sus plazos.

humano contratado para el FDI cumple con el perfil requerido. Es así como 27 de los 46 funcionarios con que cuenta el Fondo corresponden a profesionales con títulos pertinentes a los programas del mismo¹³. Asimismo, se considera que no existe una adecuada distribución de profesionales considerando el tipo, nivel de actividades y recursos de cada uno de los programas¹⁴. Se considera asimismo una debilidad que el FDI no cuente con un manual o algún otro instrumento que defina responsabilidades, funciones, perfiles y relaciones funcionales.

En términos de coordinación, los mecanismos al interior de cada programa son fluidos; la comunicación mayormente informal¹⁵, es efectiva y oportuna en el nivel central y entre dicho nivel y las unidades operativas, especialmente. Sin embargo, se considera inapropiado que las actividades de coordinación no estén formalizadas.

Por otra parte, se observa que no existen mecanismos formales o informales de coordinación entre los programas de Fomento a la Economía Indígena, de Apoyo a la Gestión Social y de Pre inversión¹⁶. No se planifican ni ejecutan actividades que pudieran articular las demandas de los pueblos indígenas. No hay sinergia en los bienes y servicios que entregan ambos programas.

El FDI define su accionar a partir de los Planes de Operación Anual que determinan, en cada región, actores indígenas, instituciones de gobierno regionales, autoridades municipales, entre otros, en el marco de una mesa de trabajo conjunta. No obstante, esto no se traduce en acciones articuladas que podrían potenciar el impacto de las intervenciones ni tampoco en priorización de sectores o áreas a atender, considerando los recursos limitados con que cuenta el FDI para resolver los múltiples problemas que tienen estos grupos vulnerables.

Respecto a las instituciones relacionadas con la ejecución del programa, las actividades de coordinación se realizan en la forma y periodicidad establecida en los convenios. No obstante, en su ejecución predominan los criterios de implementación de una de las partes afectando muchas veces la pertinencia y territorialidad de la intervención¹⁷, siendo el FDI el que se adapta a las modalidades de implementación de las otras instituciones, debiendo incluso aplicar procedimientos administrativos paralelos.

El FDI mantiene instancias de coordinación periódicas con el Programa Orígenes. Sin embargo, dichas instancias se restringen al Programa de Fomento Económico y no al Programa de Apoyo a la Gestión Social. Por otra parte, no realiza actividades de coordinación con el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas ni con el Fondo de Cultura y Educación, lo que se evalúa negativamente en el contexto de que los objetivos de los

¹³ Éstos corresponden a 5 ingenieros comerciales, 6 asistentes sociales, 5 ingenieros agrónomos, 2 sociólogos, 1 antropólogo, 2 administradores públicos, 3 planificadores sociales, 2 contadores auditores y 1 ingeniero en administración de empresas. Los 19 restantes son ingenieros en ejecución en alguna rama profesional, técnicos de diversa índole, profesores o profesionales de temas poco relacionados con el FDI (arquitecto, ingeniero acuícola, por ejemplo).

¹⁴ De los 27 profesionales en temas atinentes al FDI, 13 se han formado en temas afines a actividades de fomento productivo, mientras que 12 corresponden a temas sociales y 2 son administradores públicos.

¹⁵ La Unidad Ejecutora utiliza en forma habitual mecanismos informales de coordinación, vía telefónica, por ejemplo. Según señaló la institución, los acuerdos son luego enviados por correo electrónico. Además, existen comunicaciones por vía escrita.

¹⁶ Esta línea del FDI tiene como objetivo generar información que permita orientar y optimizar la inversión pública y privada en zonas y territorios indígenas urbanos y rurales. El análisis evaluativo de esta línea de Pre inversión escapa a los fines de la presente evaluación.

¹⁷ "Recogida de los trabajos de Grupo" – Documento interno CONADI proporcionado por el FDI al panel de evaluación. Sin referencia de contexto ni de fecha.

otros programas de CONADI se encuentran estrechamente relacionados a los objetivos del FDI, así como también por el hecho de que atienden a la misma población objetivo.

Respecto los mecanismos de participación, CONADI cuenta con un Consejo en el que participan representantes electos de diversas etnias, los que tienen, entre otras atribuciones, la de proponer un presupuesto anual para la institución y sus programas y de supervisar su ejecución. Además, los presupuestos anuales del FDI se elaboran en base a propuestas de mesas regionales con participación indígena. La evaluación valora la existencia de ambas instancias de participación.

Los criterios de asignación de recursos se orientan a responder a las demandas regionales lo que se considera positivo. No obstante, la jefatura del FDI no ha definido criterios basados en prioridades o en una visión estratégica del FDI que permitan orientar estas demandas y jerarquizarlas en función de orientaciones programáticas.

CONADI cuenta con un software de utilización obligatoria que exige a las unidades operativas contar con visados de niveles superiores durante las diversas fases del ciclo de vida de los proyectos. Esto se cumple en las primeras etapas (llenado de ficha de proyecto, aprobación de bases de licitación, de términos de referencia, entre otros) pero su llenado no es oportuno a la hora de entregar información de supervisión y cierre de los proyectos. Las fichas de proyecto desaparecen del sistema una vez concluido y la valiosa información que contiene el software no es sistematizada ni retroalimenta el programa.

Como consecuencia, el FDI no dispone de información básica y necesaria como el número de iniciativas financiadas y número de beneficiarios efectivos atendidos, existiendo diferencias entre las cifras que maneja la institución en cuanto a ambos aspectos y las bases de datos que la propia institución elabora¹⁸.

Por su parte, el FDI no cuenta con fondos suficientes para supervisar en terreno los proyectos que ejecuta. Por ejemplo, la oficina de Santiago¹⁹ contaba en 2008 con \$1.200.000 para viáticos y traslados de toda la oficina, incluyendo el FDI. A marzo de 2009 CONADI en su conjunto cuenta con un total de 17 vehículos, priorizándose su utilización para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas. La falta de recursos para el seguimiento y supervisión de los proyectos repercute negativamente en la verificación del cumplimiento de los objetivos del programa en terreno.

Por último, el programa sólo ha sido evaluado por mandato de DIPRES hace una década. No existen otras evaluaciones de desempeño del mismo, no contándose con una línea de base, habiéndose transcurrido ya varios años desde su inicio en 1994.

Eficacia y calidad

Programa de Fomento a la Economía Indígena

Previo al análisis de producción se debe aclarar que sólo se contó con información de los proyectos ejecutados, que pueden incluir capacitaciones, asistencia técnica, iniciativas financiadas, etc., tanto de beneficiarios individuales como colectivos. Por lo tanto, un proyecto no corresponde necesariamente a un producto, sino que involucra a varios

¹⁸ En el caso de algunos componentes, estas diferencias sobrepasan el 300%.

¹⁹ Que cubre las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins.

dentro de él²⁰. Por su parte, la información de beneficiarios efectivos de ambos programas presenta serias inconsistencias²¹, lo que no permitió validar las cifras entregadas por el FDI y realizar el análisis respecto de su evolución y grado de cobertura.

En el periodo 2005-2008 se ha financiado un total de 1.552 proyectos, lo que significa un crecimiento de 48% entre ambos años, pasando de 423 proyectos en 2005 a 625 proyectos en 2008²². Por su parte, el análisis del detalle de las actividades económicas señala que el 24,4% de los proyectos corresponden a apoyos a talleres²³ y el 24,3% a actividades agrícolas y forestales²⁴. En tercer lugar se encuentran talleres de confección y textiles, turismo y artesanía, actividades que concentran cerca del 9% de los proyectos cada una²⁵. Esta distribución es consistente con la mayor presencia de población indígena en sectores rurales.

El análisis por componente indica que la participación en el total de proyectos no es constante en el periodo evaluado²⁶. Esta situación es reflejo de los problemas de gestión del programa para definir prioridades en el nivel regional.

En cuanto a la distribución regional, un 52% de los proyectos se concentró en las regiones del Bío Bío y la Araucanía, seguido por las regiones Metropolitana, Valparaíso²⁷, Antofagasta y de Los Lagos, que en promedio concentran cada una el 8,7% de los proyectos. Finalmente están las regiones extremas que en promedio concentran cada una el 2,8% de los proyectos. Aún cuando estos resultados son consistentes con la presencia de población indígena en dichas regiones, se desconoce si es pertinente en función de focalizar las inversiones para provocar el desarrollo y mejoramiento de ingresos de la población indígena.

En cuanto al grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos, se contó con los resultados de un estudio complementario realizado en el marco de la presente evaluación²⁸, el que señala que en general los beneficiarios entrevistados tienen buenos

²⁰ La falta de información impidió tener mediciones de otros indicadores de producto, principalmente debido a la inexistencia de cuantificación de la población objetivo por componente, inexistencia de mediciones de entrega de bienes y servicios, falta de información respecto de beneficiarios que recibieron capacitación, financiamiento de iniciativas, etc., y falta de medición de la satisfacción de usuarios.

²¹ Para el Programa de Fomento Económico, en la primera entrega la institución informó la existencia de 13.048 beneficiarios, en una segunda entrega 3.445, y en una tercera 37.667. Por su parte, para el Programa de Apoyo a la Gestión Social se tuvo que en la primera entrega se reportaron 22.004 beneficiarios, en la segunda entrega 1.024 y en la tercera 21.882.

²² Sin embargo, la variable no presenta un comportamiento estable, el número de proyectos disminuye en 2006 a 248 y aumenta a 286 el 2007, para luego presentar un crecimiento explosivo el 2008 tal como se señala en el texto.

²³ Entendiéndose por éstos a actividades productivas que agregan valor en el sector metalmeccánico, alimentario y de elaboración de productos de madera o actividades productivas que requieren infraestructura para desarrollarse (tornerías, mueblerías, peluquerías, talleres de mecánica automotriz, elaboración de perfiles metálicos, amasanderías, y pastelerías).

²⁴ Inversiones en cercos, invernaderos, mecanización, herramientas y aserraderos móviles.

²⁵ Finalmente se encuentran las actividades asociadas a restaurantes y preparación de alimentos (6%), ganadería y apicultura (6%), comercio (5%), servicios (4%) y pesca (3%).

²⁶ De esta forma se tiene que el componente 1 de instrumentos de fomento cofinanciados, presenta una participación promedio de 55% correspondiente a un total de 855 proyectos en el periodo, mostrando su más baja participación en 2007 con un 4% y la más alta en 2008 con un 75%. El componente 2 de capacitación técnica y asesorías presenta una participación promedio de 6% con un total de 98 proyectos en el periodo, con un mínimo de 1% en 2005 y 2008 y un máximo de 32% en 2006. El componente 3 de equipamiento básico de predios adquiridos es el que presenta el comportamiento más estable, con una participación promedio del 13% con un total de 198 proyectos en el periodo, con un mínimo de 9% el 2008 y un máximo de 17% en 2005 y el 2006. Finalmente, el componente 4 de instrumentos de fomento propios de CONADI presenta una participación promedio de 28% con un total de 428 proyectos en el periodo, con un mínimo de 7% en 2006 y un máximo de 77% en 2007.

²⁷ Por la población de Isla de Pascua.

²⁸ Este estudio se basó en el uso de técnicas cualitativas de recolección (entrevistas), cuyo objetivo fue evaluar la satisfacción de beneficiarios, indagar acerca de su participación en otros programas de CONADI y conocer su percepción sobre cambios en sus ingresos e impacto de las inversiones. Dado el tamaño y alcance del estudio, se optó por seleccionar

niveles de satisfacción respecto de la oportunidad y pertinencia de los proyectos financiados, alcanzando un 70% de respuestas iguales o mayores a 3 en una escala de 1 a 4²⁹. La calidad³⁰ también es evaluada positivamente con un 83% de percepción satisfactoria. Sin embargo, existe cuestionamiento respecto de la falta de asistencia técnica y seguimiento durante la ejecución de los proyectos.

La falta de información no permite establecer un juicio certero respecto del cumplimiento del propósito. Sin embargo, el estudio complementario permite establecer ciertos indicios al respecto, los que debieran ser corroborados con una evaluación de impacto. De los 12 entrevistados que respondieron a la pregunta de si el producto recibido contribuyó a incrementar su nivel de ingresos, un 75% indicó que éstos se habían incrementado con posterioridad a la implementación del proyecto.

Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena

Este programa posee los mismos problemas que el Programa de Fomento a la Economía respecto de la calidad de la información que maneja el FDI para dar cuenta del desempeño del mismo. La información disponible indica que en el periodo 2005-2008 se ha financiado un total de 394 proyectos, con un promedio de 104 proyectos anuales, presentando una disminución en 2008 a 83 proyectos.

De las actividades financiadas, un 26% se destina a actividades de formación de líderes y un 25% se destina a difusión de actividades de las organizaciones. En tercer lugar se encuentra el desarrollo de jornadas de trabajo de las organizaciones con un 21%, le siguen las capacitaciones, actividades culturales y las jornadas de planificación territorial con un 20%, 5% y 3%, respectivamente.

El análisis por componente muestra que al igual que el Programa de Fomento a la Economía, la participación en el total de proyectos no es estable en el periodo³¹.

Respecto de la distribución regional de los proyectos, el 65% de éstos se concentran en la región Metropolitana y del Bío Bío, lo que corresponde a un total de 250 proyectos. Otro 25% de los proyectos se distribuye entre las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y los Lagos. Esta distribución no es consistente con la presencia indígena en regiones, sobre todo en el contexto de que la región de la Araucanía concentra sólo el 1,8% del total de proyectos.

De la misma forma que para el Programa de Fomento a la Economía, la falta de información que caracterizó a la presente evaluación no permite emitir un juicio acerca del cumplimiento del propósito de este programa.

una muestra estructural, es decir, aquella muestra cualitativa que representa al universo por su cualidad, no por su cantidad. Finalmente, el estudio logró una muestra de 17 personas del Programa de Fomento a la Economía, 3 personas del Programa de Apoyo a la Gestión Social y 7 entrevistas a agentes institucionales.

²⁹ De una escala de 1 a 4 donde 1=no cumple con la categoría, 4=cumple cabalmente con la categoría.

³⁰ En relación al estado de conservación de las obras o bienes financiados y la utilidad después de ejecutado el proyecto.

³¹ El componente 1 de generación de participación y representación presenta una participación promedio de 21%, con un mínimo de 5% en 2007 y un máximo de 52% en 2006. El componente 2 de fomento de la participación y representación es el que tiene mayor participación promedio con un 63%, con un mínimo de 36% en 2006 y un máximo de 76% en 2005. El componente 3 de planificación territorial, tiene una participación promedio de 12%, con un mínimo de 3% en 2005 y 2006, y un máximo de 28% en 2008. Finalmente, el componente 4 de asistencia social es el que tiene más baja participación, con un promedio de 3%, con una participación máxima de 9% en 2006.

Uso de recursos

Programa de Fomento a la Economía Indígena

El presupuesto total del programa creció a una tasa promedio de 5% anual en el periodo evaluado, incrementándose en un 22% entre 2005-2009 alcanzando este último año \$3.443 millones. El mayor incremento se produce entre 2008 y 2009 con un 55%. Los incrementos producidos durante los dos últimos años se explican por el compromiso con los pueblos indígenas en el contexto de la política “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”³², y se encuentra relacionado principalmente al incremento asociado al mayor presupuesto asignado al componente 1 de instrumentos de fomento cofinanciados.

Respecto de los aportes en el presupuesto de otras instituciones públicas, éstos representan una participación promedio de 34% en el periodo 2005-2009, mostrando una tendencia decreciente de 56% en el periodo, alcanzando el 2009 un total de \$700 millones. Ello se debe a que en 2005 el programa tuvo aportes extra por parte de otras instituciones³³, situación que deja de ocurrir a partir de 2006.

El gasto devengado del programa creció un 19% entre 2005 y 2008, incrementándose a una tasa promedio de 6% anual, alcanzando el último año un total de \$1.504 millones. Cabe mencionar que la institución no registra otros gastos asociados a otras fuentes de financiamiento, aspecto que se ve reflejado en la subestimación de los gastos totales del programa. Del total del gasto de la institución, un 88% se destina transferencias asociadas a la producción de los componentes, ítem que ha tenido un crecimiento de 15% en el periodo.

Respecto de la participación de los componentes en el gasto, el componente 1 de instrumentos de fomento cofinanciados muestra la mayor participación promedio en el periodo con un 53%. Lo sigue en importancia el componente 4 de instrumentos de fomento CONADI, con un 32% de participación promedio, luego el componente 2 de capacitación y asistencia técnica con un 10% de participación y el componente 3 de equipamiento básico de predios adquiridos con un 6%. El componente 3 y 4 son los que presentan las mayores tasas de crecimiento del gasto con un incremento del 58% y 32%, respectivamente entre 2005 y 2008. Por su parte, el componente 1 y 2 crecieron en un 4% y 14%, respectivamente. Los distintos componentes presentaron una serie de variaciones tanto al alza como a la baja dentro del periodo evaluado. La evaluación no pudo establecer si estas variaciones se debieron al resultado de una gestión descentralizada o bien si se trató del resultado de una escasa planificación y gestión orientadora de los énfasis del programa.

De acuerdo a los problemas de información señalados anteriormente, no fue posible realizar el análisis en relación al costo promedio por beneficiario, ni de costo promedio por unidad de producto, no contándose con información relativa al número de capacitaciones, asistencia técnica, iniciativas financiadas, etc. Este problema fue transversal a ambos programas evaluados.

³² Dicho documento fija una nueva agenda de discusión política entre el Estado y los pueblos indígenas, a través de modificaciones al sistema político, detallando medidas de reorganización del aparato gubernamental con el objetivo de atender de forma eficaz y eficiente la problemática de los pueblos indígenas.

³³ Dichos recursos corresponden al convenio de CONAF-PROMACIN en Temuco y el proyecto FNDR ejecutado en Arica por un monto total de \$500 millones de pesos.

En relación a los gastos administrativos, éstos representan en promedio un 12% del total del gasto total del programa, lo que se aproxima al estándar respecto del resto de los programas públicos, indicador que se ubica en torno al 10%.

Respecto de la ejecución presupuestaria³⁴, el programa presenta niveles cercanos al 100%, lo que se evalúa positivamente.

El programa posee un conjunto de convenios con instituciones públicas³⁵, principalmente para la ejecución del componente 1. El promedio de cofinanciamiento³⁶ para el período de evaluación alcanza al 62%, monto que se considera alto y muestra una adecuada capacidad de gestión por parte de la CONADI para el apalancamiento de recursos.

Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena

El presupuesto total del programa creció un promedio de 2,6% anual entre 2005 y 2009, con una variación positiva de 10,6% entre 2005-2009, alcanzando un total de \$543 millones este último año. Dicho incremento se explica por el aumento de la asignación de CONADI para personal, bienes y servicios de consumo e inversión, mientras que la asignación específica al programa se mantuvo estable en todo el período.

El programa no recibe financiamiento de otras instituciones ni tampoco existen aportes provenientes de fuentes extrapresupuestarias.

El gasto total del programa se incrementó en un 25% en el período, a una tasa promedio del 8% anual, alcanzando el 2008 un total de \$482 millones. Del total del gasto, un 78% se distribuye hacia la producción de los componentes, ítem que creció un 15% en el período.

En cuanto a la participación de los componentes en el gasto total del programa, se tiene que el componente 2 de fomento de la participación es el de mayor peso, con un 48% de participación promedio en el período, le sigue el componente 3 de planificación territorial con un 26%, el componente 1 de generación de participación con un 17% y el componente 4 de asistencia social con un 9%. Los componentes 1 y 3 son los únicos que registran un crecimiento del gasto positivo de 141% y 52%, respectivamente entre 2005 y 2008, mientras que los componentes 2 y 4 registran una disminución de 28% y 58%, respectivamente en igual período. Estas variaciones tienen su explicación en los resultados de cambio de prioridades que tienen las demandas regionales.

Los gastos administrativos representan un promedio anual de 22% respecto del gasto total del programa, el que se considera alto para el estándar de los programas públicos. Ello se explica por los altos costos fijos que tiene el programa que opera vía licitaciones y concursos.

El programa presenta un buen desempeño en términos de ejecución presupuestaria, con un valor del indicador cercano al 100% para todos los años de evaluación con excepción de 2005, año que hubo una reasignación presupuestaria en función de demandas regionales, presentando para dicho año un 79% de ejecución presupuestaria.

³⁴ Considerando sólo el presupuesto y gasto devengado de la institución responsable, dado que CONADI no registra gastos asociados a aportes de otras instituciones.

³⁵ SERCOTEC, INDAP, FOSIS, PRODEMU, SENCE, CONAF, SERNATUR, Gobernaciones, Municipios, entre otros.

³⁶ Indicador que se construye sobre el total de aporte de CONADI y aporte de terceros.

Justificación de la continuidad

Si bien la justificación en relación al problema que dio origen a ambos programas sigue vigente, la evaluación sugiere que éstos no deben continuar en su forma de ejecución actual, sino que deben ser fundidos en un solo programa, considerando las recomendaciones que a continuación se especifican. El desarrollo y específicamente el desarrollo indígena no es posible de ser logrado exclusivamente con acciones de fomento productivo o de apoyo a la gestión social por separado. Desarrollo no es sinónimo de progreso económico. Tampoco de sociedad civil organizada. El desarrollo se alcanza con acciones integradas que permitan articular y potenciar las diferentes dimensiones que lo integran: crecimiento económico, desarrollo social, y en el caso de los pueblos indígenas, pertinencia cultural³⁷.

3. Principales Recomendaciones

1. Rediseñar el FDI a través de un proceso de planificación estratégica que se oriente a fusionar el Programa de Fomento de la Economía Indígena, con el Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena e incorporar la línea de Estudios de Pre-inversión³⁸.

Se sugiere que el nuevo programa esté constituido por cinco componentes:

- 1) Servicios de asistencia técnica y capacitación para la identificación y estudio de factibilidad de iniciativas económico – productivas.
 - 2) Servicios de asistencia técnica, capacitación y financiamiento para iniciativas económico – productivas existentes, o de aquellas que cuenten con un estudio de pre-factibilidad positivo.
 - 3) Servicios de financiamiento, asistencia técnica y capacitación para el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones indígenas y promoción de su participación social.
 - 4) Servicios de financiamiento para dotar de equipamiento básico a las comunidades que han adquirido predios, vía art. 20 de la N° 19.253.
 - 5) Servicios de asistencia social para población indígena, urbana y rural, en riesgo de extinción y situaciones de catástrofes naturales.
2. Definir claramente la población objetivo del programa para utilizar de mejor manera los recursos disponibles para la aplicación de instrumentos de fomento productivo. Se propone tipificar la población en:

A) Población indígena que tienen unidades económicas iniciales (puede incluir las de subsistencia) o complementaria a sus estrategia de generación de ingresos.

B) Población indígena que tiene unidades económicas consolidadas y que requiere de apoyo para participar de la red de fomento productivo.

La tipificación que se propone permitirá utilizar adecuadamente los instrumentos de fomento productivo, pudiendo asociar transversalmente a ellos los instrumentos de desarrollo organizacional para cada población objetivo que se defina.

³⁷ Y por ende, una mayor contribución al cumplimiento del fin a través de la sinergia de la integración de los dos programas del FDI.

³⁸ El análisis evaluativo de esta línea de Pre-Inversión escapa a los fines de la presente evaluación. No obstante, en función del material suministrado por CONADI acerca de dicho Programa, se considera que éste debiera ser incluido como un componente adicional en la Matriz de Marco Lógico Integrada propuesta por el panel de evaluación.

3. Una vez rediseñado el programa, elaborar una reingeniería de la estructura organizacional, procesos y funciones del Fondo de Desarrollo Indígena y de los programas que posee (Programa de Apoyo a la Gestión Social, Programa de Fomento Económico Productivo y Programa de Preinversión), que contemple:
 - a) Definir la forma organizativa más apropiada para llevar a cabo una adecuada gestión del programa, en función del proceso de planificación estratégica conducente al rediseño del programa (señalado en la recomendación 1 de diseño del FDI).
 - b) Elaborar un manual de perfiles, funciones y responsabilidades para los funcionarios del FDI.
 - c) Rediseñar los procesos de producción de los bienes y servicios que entrega el FDI con visión de usuario, simplificando los mecanismos de transferencia de recursos, uniformando procedimientos, fechas, requisitos y beneficios entregados. Esto debe complementarse con la informatización y automatización de procesos, que significa lograr postulaciones en línea y análisis automático de algunas variables utilizadas en la selección de los beneficiarios.
4. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y supervisión del FDI que considere:
 - (a) Elaboración de un documento que fundamente y defina el sistema de seguimiento adoptado, detallando procedimientos, personal a cargo, responsabilidades y productos;
 - (b) Modificación del software de seguimiento CONADI para que facilite la sistematización de la información, tanto a nivel nacional como local;
 - (c) Determinar requerimientos de recursos económicos por región para solventar gastos de desplazamiento y viáticos necesarios para una adecuada supervisión de proyectos;
 - (d) Elaborar informes trimestrales de sistematización de información, incluyendo datos básicos de productos, beneficiarios, niveles de logro de proyectos, entre otros aspectos e informes anuales que sistematicen, analicen e interpreten datos de fichas de informes finales de proyectos, incluyendo entre otros aspectos los logros alcanzados, obstáculos encontrados y niveles de satisfacción de usuarios.
5. Implementar un Sistema Nacional de Registro de los/las Usuarios del FDI que identifique los/las usuarios participantes del Fondo en términos de su identificación básica (RUT, comunidad, grupo familiar, región, comuna, etnia, sexo, actividad económica principal) así como de los bienes y servicios recibidos (componentes) durante diferentes períodos. Dicho sistema permitirá disponer de información oportuna (en línea) cumpliendo todos los estándares de confiabilidad sobre los/las usuarias efectivamente atendidos y qué servicios han recibido o reciben del Fondo.
6. Elaborar una línea de base del FDI, que permita diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo y Seguimiento, que a futuro sea la base para realización de una evaluación de impacto del FDI, el cual debiera incorporar también el análisis de satisfacción usuarios.

7. Analizar las oportunidades de mercados para definir la estrategia de acción de las políticas públicas de fomento productivo a nivel local y regional de la población indígena.
8. Actualizar el diagnóstico acerca del estado actual de las organizaciones indígenas, y que éste sirva de insumo para el rediseño del FDI.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2009

TEMUCO, 10 AGO 2009

Ref.: Remite comentarios a Informe Final
preparado por Panel de Evaluación.
Programa Fondo de Desarrollo Indígena

Señora
Heidi Berner H.
Jefa División de Control de Gestión
Dirección de Presupuestos

De mi consideración,

Junto con saludarla, me permito informar a Ud., respecto del proceso de evaluación que tuvo durante el primer semestre del año 2009, el Fondo de Desarrollo Indígena, en la Línea de Evaluación de Programas Gubernamentales.

En relación al proceso de evaluación, la Institución considera que este fue llevado en el marco de una buena disposición por parte de esta institución, como del personal de la Dirección de Presupuestos a cargo de la materia, lo anterior se refleja en que existió preocupación por llevar a cabo un adecuado proceso de evaluación, de manera de conseguir que este proceso permitiera mejorar la gestión Institucional y con profesionales técnicamente capacitados.

Esto permitió que el proceso se llevara a cabo en los plazos establecidos; no obstante esta institución considera que se subestimó la cantidad de componentes que el programa tiene y por tanto la gran cantidad de información que este genera, por lo que se estima que frente a futuras evaluaciones el equipo, debería contar con mayor cantidad de horas profesionales que permita efectuar reuniones de coordinación en regiones y con ello lograr un conocimiento de las realidades regionales y diferencias entre los pueblos indígenas y sus culturas.

Respecto de las recomendaciones realizadas por el Panel de Evaluación, la Institución considera que éstas son oportunidades de mejora que se presentan al programa si estas son atendidas; particularmente aquellas orientadas al Diseño del programa tales como:

- Revisar el diseño de los programas mediante una planificación estratégica del FDI, que permita integrar la gestión del programa de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural con el Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena y el Programa de Preinversión para iniciativas de Desarrollo.
- Definición clara de la población objetivo del programa para optimizar el uso de los recursos disponibles para la aplicación de instrumentos de fomento Productivo y fortalecimiento de personas y organizaciones indígenas.

Asimismo son atendibles y la institución recoge las recomendaciones vinculadas a materias gestión interna del programa donde se plantea la necesidad de revisar la estructura, procesos y funciones del Fondo que contemple la realización de un análisis de competencias que defina los principales perfiles que requiere la institución, así como la elaboración de los respectivos manuales de funciones y responsabilidades del personal del FDI.

Vinculado a lo anterior, la recomendación “Fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación del Programa, especialmente en materia de control de proceso, medición de indicadores de calidad, e indicadores de resultados intermedios y finales y la recomendación de mejorar el registro de información para facilitar la sistematización considerando la elaboración de informes periódicos, que incluyan datos básicos de productos y beneficiarios, en el marco del Software de seguimiento, merece de nuestra atención y consideración.

De relevancia para la institución resulta la recomendación relativa a la Implementación de un Sistema Nacional de Registro de Usuarios del FDI, que permita concentrar información oportuna y actualizada de los beneficiarios efectivamente atendidos y de los servicios recibidos por estos.

La realización de un estudio que permita disponer de una Línea Base para el diseño e implementación de un sistema de monitoreo y seguimiento, con miras a una evaluación de impacto es compartido, toda vez que, permite mejorar los diagnósticos, respecto de la oferta y demanda de la población indígena y con ello, retroalimentar el programa, por tal motivo, se ha dispuesto financiar dicho estudio con presupuesto del programa de preinversión 2010.

En relación a la recomendación “Definir, diseñar, implementar y evaluar un Plan de Desarrollo Indígena integral en ocho regiones del país (Arica-Parinacota, Iquique, Antofagasta, Bío-Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Región Metropolitana), un programa integrado interministerial de Desarrollo Indígena, que a través de la utilización de recursos del FNDR, logre superar la dispersión de recursos y la falta de prioridad del tema del desarrollo indígena en dichas regiones, la institución considera que existen dificultades para su implementación, dado que no depende de la voluntad de CONADI solamente sino de cada Gobierno Regional y de la respectiva autoridad.

En materia de Gestión de Social, existe consenso de la necesidad de contar con un estudio del estado actual de las organizaciones indígenas, reconocidas por la Ley N° 19.253, por lo que el equipo central del FDI ha postulado al Fondo de Innovación y Competitividad de INNOVA CORFO, la realización de 3 estudios, vinculados a la identificación y caracterización de Organizaciones Indígenas.

La recomendación “Elaborar un plan integral de preservación de los pueblos indígenas en situación de peligro de extinción: yagán y kawesqar, que incluya (a) un trabajo conjunto con el Fondo de Cultura y Educación de CONADI, FONDART y otros organismos del Estado, tendientes a preservar y promover la cultura, lengua e identidad de ambos grupos; es atendible, toda vez que permite complementar el trabajo realizado en el Plan de Cobertura Total ejecuta por la Oficina de Asuntos Indígenas de Punta Arenas en coordinación con el Gobierno Regional y otras instituciones públicas y privadas.

Como se señala anteriormente la Corporación ha recogido las recomendaciones realizadas y se hace parte de ellas producto del trabajo realizado por el equipo técnico dispuesto para efectos de la evaluación. No obstante, es necesario dejar de manifiesto que los compromisos que puedan derivarse de estas están sujetos a incrementos presupuestarios, que la Dirección de Presupuestos deberá atender.

Sin otro particular le saluda atentamente



ALVARO MARIFIL HERNANDEZ
DIRECTOR NACIONAL
CONADI



Distribución:

1. Sra. M^a Teresa Hamuy, Jefa Departamento Evaluación DIPRES
2. Sr. Marcelo Rojo, Jefe Oficina Control de Gestión, MIDEPLAN
3. Sra. Angélica Campos, Coordinadora Nacional de Programas, CONADI
4. **Sra. Paola Poblete, Jefe Nacional del Fondo de Desarrollo Indígena CONADI**
5. Archivo Director Nacional
6. Partes