

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA ORÍGENES

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

PANELISTAS:

JUAN MIGUEL LE-BERT (COORDINADOR)

LUCY WINCHESTER

JUAN CARLOS CARO

JUNIO 2004

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADI	Área de Desarrollo indígena
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CASEN	Caracterización Socioeconómica de Chile
CE	Convenios de Ejecución
CONADI	Comisión Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONICYT	Comisión nacional de Ciencia y Tecnología
COZ	Comité Zonal
DIPRES	Dirección de Presupuestos
EIB	Educación intercultural bilingüe
FAPEP	Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos
FDAI	Fondo de Tierras y Agua Indígena
FDI	Fondo de desarrollo Indígena
IC	Iniciativas Comunitarias
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
NTIC	Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación
PCD	Plan Comunitario de Desarrollo
PEIB	Programa de Educación Intercultural Bilingüe
PESPI	Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas
PESPI	Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas
PIT	Plan Inicial de Trabajo
PME	Proyecto de Mejoramiento Educativo
POA	Planes Operativos Anuales
PP	Planes Productivos
PPD	Planes Participativos de Desarrollo
PTD	Plan Territorial de Desarrollo
SAG	Servicio Agrícola Ganadero
SE	Secretaría Ejecutiva (del Programa)
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo
SERPLAC	Secretaría Regional de Planificación
SIMCE	Sistema de Medición de Calidad Educativa
UE	Unidad Ejecutora
PEI	Proyectos Educativos Institucionales
UEZ	Unidad Ejecutora Zonal

**MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION
PROGRAMA ORÍGENES**

CONTENIDO INFORME FINAL

PAGINAS

RESUMEN EJECUTIVO	4-25
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	26-66
II. TEMAS DE EVALUACION	
1. DISEÑO DEL PROGRAMA	67- 73
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	74- 85
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA.....	86- 108
4. EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA.....	109- 116
5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	117
6. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA.....	118
7. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD.....	119
III. PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	120- 121
IV. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS.....	122-123
V. REFERENCIAS.....	124
VI. ANEXOS.....	125-145

INFORME FINAL

<p>NOMBRE PROGRAMA: Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas – Programa Orígenes AÑO DE INICIO: 2001 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Planificación y Cooperación SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Planificación</p>

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas –Programa Orígenes, se enmarca dentro de las medidas que el estado de Chile ha tomado para el apoyo y fortalecimiento de los pueblos originarios, específicamente los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en zonas rurales. A través de procesos participativos (que contempla capacitación, asistencia técnica y acompañamiento) de planificación local y territorial, como también la ejecución de proyectos comunitarios, productivos, culturales y de medicina tradicional, se espera contribuir a mejorar las capacidades y oportunidades de los destinatarios en el ámbito productivo, educativo, cultural y de salud, y fortalecer las áreas de desarrollo indígena (ADI)¹ y a las 642 comunidades legales indígenas² destinatarias del Programa. Adicionalmente, se apoya la implementación de un modelo de Educación Intercultural Bilingüe en las 162 escuelas focalizadas del Programa, como también modelos de atención intercultural de salud.

Para institucionalizar la temática indígena en los distintos sectores del estado, el Programa crea capacidades en los organismos públicos para que la atención a las personas y a las comunidades indígenas sea articulada, adecuada y con pertinencia cultural³. Para ello se capacita a funcionarios públicos, se coordina con los organismos coejecutores del Programa (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Desarrollo Agro-pecuario, Corporación Nacional Forestal, y la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena) y se llevan a cabo procesos de socialización en los servicios y organismos públicos en los territorios donde éste trabaja.

¹, Las Áreas de Desarrollo Indígena tienen su definición y fundamentación legal en la Ley N° 19.253 (Ley indígena). De acuerdo al Reglamento Operativo del programa son "espacios territoriales en los cuales han vivido ancestralmente los pueblos indígenas y donde los organismos de la administración del Estado deben focalizar su acción de manera adecuada y mancomunada en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades, determinados por decreto supremo de MIDEPLAN."

² La conformación de una organización legal permite adquirir personería jurídica y acceder a distintos programas estatales, incluyendo el Fondo de Tierras y Aguas Indígena (FTAI) y el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI). Estas organizaciones se estructuran según estatutos tipos que CONADI y los municipios les proporcionan. Pasan a ser conducidas por un presidente, un vicepresidente, un secretario y un tesorero (en contraste con los liderazgos tradicionales). La ley vigente (art.10, inc. 2) permite la conformación de una comunidad legal con un tercio de los indígenas mayores de edad y un mínimo de diez personas.

³ De acuerdo al documento marco del Programa, éste intenta introducir la interculturalidad en las prácticas de las instituciones estatales, con las que conviven cotidianamente las comunidades y personas indígenas. La interculturalidad, en este contexto y de acuerdo a este documento, sería una nueva práctica social en instituciones estatales.

El programa impulsa bajo una lógica transversal el concepto de desarrollo integral de los pueblos originarios, potenciando la coordinación de los sectores de Educación, Productivo, Cultural y Salud⁴. El componente étnico comienza a ser una variable más que se incorpora a la labor de los distintos servicios públicos. En este sentido el programa define la integralidad como una atención más pertinente de los distintos servicios del Estado hacia las comunidades indígenas.

El Programa pretende implementar un enfoque de integralidad de una intervención altamente participativa y con perspectiva de género, dentro de un marco de trabajo de articulación intersectorial desde el estado. Este Programa es financiado con aportes del estado chileno y un préstamo multi-fase del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa en su primera fase (2001 a 2004), opera en zonas rurales de 5 regiones del país (I, II, VIII, IX y X región). Los préstamos multi-fase considera una primera etapa (primera fase) de ejecución programática de naturaleza piloto, de aprendizaje, y de prueba metodológica de un Programa, se pretende que éste cumpla con ciertas condiciones vinculantes para la aprobación de una segunda fase.

1.1. Fin

El fin del Programa es : “Contribuir al desarrollo integral con identidad de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en el área rural”.

1.2. Propósito

El propósito del Programa es : “Comunidades de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche, en el área rural, han mejorado de manera sostenible sus condiciones de vida y promovido su desarrollo con identidad, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y jurídico”.

1.3. Población Objetivo

La población potencial del Programa corresponde a familias de comunidades indígenas, Aymara, Atacameña y Mapuche localizadas en el área rural de la I, II, VIII, IX y X región. De acuerdo al Censo de población del año 1992⁵, el universo de familias es de 47.179, y se distribuye de la siguiente manera: Región I, 5.057; Región II, 3.517; Región VIII, 7.292; Región IX, 21.640; y Región X, 9.673.

1.4. Población Beneficiaria

En la primera fase del programa (abril 2001 a abril 2004), La población objetivo final del programa en su primera fase, al cumplir la etapa de selección, consiste en 642 comunidades, y incluyendo 50 asociaciones indígenas (I región: 38 comunidades Aymara; II región 13 comunidades Atacameñas; VIII región: 58 comunidades Mapuche; IX región: 414 comunidades Mapuche; X región 122 comunidades Mapuche) de aproximadamente 20.000 familias, en 44 comunas del área rural del país. ⁶.

⁴ En el documento "Jornada de sensibilización de funcionarios públicos en la temática indígena", se hace hincapié en el concepto de transversalidad descrito, lo que las autoridades definen por desarrollo integral.

⁵ Censo utilizado originalmente para definir la población potencial del Programa.

⁶ Ficha de antecedentes, Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas.

Dentro de estas comunidades, se eligieron un total de 162 escuelas localizadas en las 44 comunas focalizadas del Programa Orígenes, trabajando en conjunto con MINEDUC (Región I, 9 escuelas; Región II, 8 escuelas; Región VIII, 18 escuelas; Región IX, 100 escuelas; y Región X, 27 escuelas), en base de estándares nacionales para la preselección y criterios regionales en función de las características demográficas, lingüísticas y educativas de las 5 regiones involucradas en el Programa.

Los beneficiarios intermedios incluyen funcionarios públicos de los servicios asociados a los coejecutores del programa (MIDEPLAN, CONADI, MINSAL, MINEDUC, INDAP y CONAF; sus respectivos servicios en regiones donde opera el programa (9 servicios de salud, 162 escuelas, direcciones provinciales de educación, etc.); y intendencias, gobernaciones, municipalidades y otros organismos involucrados), como también las instituciones mismas, en tanto que incorporen pertinencia y sensibilización en temas indígenas (al nivel individual respecto al trato y sensibilidad a las necesidades y particularidades étnicas, al nivel institucional respecto a lo mismo expresado en los instrumentos y programas).

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

La primera fase del Programa apunta a: (i) fortalecer la capacidad de los organismos públicos para atender de manera articulada la problemática específica de las poblaciones indígenas con pertinencia cultural; (ii) fortalecer a las comunidades para que participen en la planificación y ejecución de las intervenciones del Programa y para que se “apropien” de los proyectos; (iii) poner a prueba metodologías participativas e intervenciones que no se hayan aplicado anteriormente para conocer su efectividad; y (iv) ejecutar proyectos de educación, salud y desarrollo productivo con pertinencia cultural, que permitan definir con mayor precisión el diseño de las actividades antes de extenderlas en una segunda fase.

1.5.1 Descripción y modalidad de producción de los Componente 1: fortalecimiento institucional de las comunidades indígenas y de las instituciones públicas.

El objetivo de este componente es generar capacidades y compromisos a nivel de las comunidades para la planificación y ejecución participativa de las intervenciones del Programa. A través de este componente se avanza en el proceso de autogestión comunitaria en las 642 comunidades, y apoya a cerca de 50 asociaciones indígenas constituidas legalmente en la formulación de sus proyectos de desarrollo. A través de este componente se realizan actividades para mejorar las capacidades técnicas, así como para sensibilizar y aumentar el compromiso de las instituciones públicas participantes en el Programa (CONADI, Ministerios, gobiernos regionales, gobernaciones y municipalidades) de manera de integrar la perspectiva indígena e intercultural en las políticas y mejorar la eficiencia e impacto de los programas públicos.

Subcomponente 1.1: Fortalecimiento y desarrollo de las comunidades indígenas. Las actividades de este subcomponente plantean promover la organización y participación de las comunidades por medio de un proceso de planificación participativa, que a su vez aporta información sobre la población beneficiaria, sus necesidades y prioridades para ser utilizada en la planificación de las inversiones del Programa. Existen tres productos que aportan a este proceso: (i) los planes comunitarios de desarrollo (PCD) o planes territoriales de desarrollo (PTD), (ii) las iniciativas comunitarias y (iii) capacitación y asistencia técnica a las comunidades. Los PCD o PTD incluyen iniciativas comunitarias, actividades de capacitación y fortalecimiento comunitario, el plan productivo y actividades en salud, educación y cultura, entre otros. A través de las iniciativas comunitarias, se financian iniciativas y proyectos provenientes directamente

desde las comunidades participantes⁷. Estos proyectos son formulados por proceso participativos en los PCD o PTD, analizados y evaluados por los equipos regionales del Programa, aprobados por los Comités Zonales al nivel regional (autoridades regionales, directores de servicios, representantes indígenas) y convenidos con las comunidades indígenas (donde se estipula un plan de trabajo, la transferencia de recursos y la rendición de éstas). Los cursos/talleres de capacitación y asistencia técnica a las comunidades consisten en actividades de capacitación a dirigentes de las comunidades en liderazgo, gestión y administración, oferta pública y resolución de conflictos así como cursos/talleres de capacitación y asistencia técnica a las asociaciones de productores indígenas. En las ADI el Programa financia: (i) acciones para promover la institucionalidad participativa de las ADI; (ii) capacitación para la planificación y diseño de sus proyectos; (iii) capacitación en gestión y administración, oferta pública y resolución de conflictos para los dirigentes de la organización que se generará en las ADI; y (iv) planes de manejo y conservación de recursos naturales. Además, se apoya cinco experiencias innovadoras de gestión participativa que se estén llevando a cabo en el ámbito territorial; se analizan estas experiencias mediante talleres participativos de trabajo que examinan experiencias similares en el ámbito internacional.

Subcomponente 1.2: Fortalecimiento y capacitación de las entidades públicas participantes.

Este subcomponente se dirige a fortalecer las instituciones públicas participantes en el Programa. Se organiza en torno a dos objetivos: (i) fortalecer a la CONADI, dada su responsabilidad en relación a la política indígena; y (ii) aumentar la capacidad, sensibilidad y compromiso a nivel de las instituciones públicas participantes en el Programa (MIDEPLAN, Ministerios de Educación y Salud, INDAP, CONAF, Intendencias, gobiernos regionales y municipalidades, así como otros organismos relacionados) para integrar la perspectiva indígena e intercultural en sus políticas y programas. En la CONADI, se financia la ejecución de una serie de estudios, consultorías y cursos de capacitación, que apunten a la formulación de una propuesta de fortalecimiento técnico y organizacional, en conformidad con el Plan de Reestructuración aprobado por el Consejo Nacional de la CONADI. Se apoya también la gestión técnica del Consejo de la CONADI, para lo cual se financian estudios y asesorías técnicas en las materias que legalmente le compete. En torno a la capacitación y sensibilización en la temática indígena de las entidades públicas, ésta consiste en tres productos: cursos en interculturalidad para 480 funcionarios públicos, encuentros y talleres sobre la temática indígena organizados y coordinados por CONADI, y asesorías a los requerimientos de la “Comisión de Verdad y Nuevo Trato”.

1.5.2 Descripción y modalidad de producción de los Componente 2: Desarrollo Productivo.

El objetivo general del Componente de Desarrollo Productivo es mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de las personas y familias rurales Aymaras, Atacameñas y Mapuche. Los objetivos específicos son: (i) incrementar los ingresos de las familias de las comunidades indígenas rurales, focalizadas mediante el fortalecimiento y mejoramiento de sus prácticas productivas y respetando su cultura; (ii) asegurar una adecuada participación de las comunidades indígenas en el proceso de formulación, seguimiento y control de proyectos; (iii) apoyar la elevación del nivel de inversión privada en las áreas rurales indígenas como mecanismo de desarrollo socioeconómico de largo plazo; y (iv) brindar el soporte institucional a las agencias estatales de fomento productivo que ejecutarán el componente.

⁷ Incluyendo mejoramientos a sedes comunitarios, habilitación de espacios recreativos, reconstrucción de iglesias y capillas, proyectos de rescate cultural y de equipamiento cultural, entre otros.

La ejecución de este componente es responsabilidad compartida entre el propio Programa y los organismos coejecutores: el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF). El componente tiene dos subcomponentes:

Subcomponente 2.1: Desarrollo de planes y proyectos productivos. Este subcomponente financia proyectos de desarrollo productivo en las comunidades indígenas rurales que han sido focalizadas. Los proyectos productivos están contenidos en documentos que se denominan Planes Productivos (PP), existe un PP por cada comunidad focalizada en el Programa. Los tipos de proyectos financiados son: proyectos de desarrollo agropecuario; proyectos manejo forestal y de recursos naturales y; proyectos productivos no agrícola. Además, dentro de este subcomponente se financian los servicios de asesoría necesarios, tanto para la formulación de los Planes Productivos, como asistencia técnica para la ejecución de estos proyectos de todas aquellas comunidades indígenas participantes. Este subcomponente tiene contemplado el apoyo a 642 comunidades, el número de planes aprobados hasta fines del 2003 es de 415. El financiamiento se logra mediante: a) El aporte de recursos que el Programa, en este caso Orígenes transfiere a los organismos coejecutores los recursos para los proyectos, dependiendo de su naturaleza (agrícolas, forestales y no agrícolas); b) el aporte que realizan al Programa, con recursos propios, los coejecutores. El organismo que contribuye con la mayor cuantía de recursos es INDAP, finalmente; c) las comunidades realizan un aporte mínimo de 10% del valor total de los proyectos.

Las etapas para la elaboración, presentación, evaluación y seguimiento de los planes productivos (PP) son: a) Contacto, promoción y diagnósticos en la comunidad; b) Elaboración de los Planes productivos; c) Presentación del Plan productivo a la Unidad Ejecutora Zonales (UEZ); d) Evaluación de los Planes Productivos; e) Negociación de los Planes Productivos; f) Ejecución de los Planes Productivos; g) Administración de los recursos financieros; h) Rendición de recursos y; j) Elaboración y entrega de Informes.

Subcomponente 2.2: Apoyo a las agencias estatales de fomento productivo coejecutores del Programa para mejorar la gestión. Este Subcomponente financia a los coordinadores técnicos zonales, que son profesionales que realizan la vinculación de las oficinas locales de las agencias públicas coejecutoras con las Unidad Ejecutora Zonales (UEZ). Además, se financia la contratación de ejecutivos de proyectos y de especialistas administrativos, también se financian viáticos y apoyo logístico incrementales a la ejecución del componente productivo. La acciones que realizan estos coordinadores están contenidas en el Reglamento Operativo del Programa, en el cual se consideran actividades de diseño, coordinación, ejecución y seguimiento y realización de informes de avance al Programa.

1.5.3 Descripción y modalidad de producción del Componente 3: educación intercultural bilingüe y desarrollo cultural de las comunidades y escuelas del Programa

Este componente lo ejecutan el Ministerio de Educación y la CONADI y se compone de dos subcomponentes.

Subcomponente 3.1: Implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe. El propósito de este Componente es el diseño, implementación y evaluación de una propuesta pedagógica para el mejoramiento en amplitud y calidad de los aprendizajes correspondientes al currículum nacional de enseñanza general básica que propone la Reforma de la educación, en 162 escuelas focalizadas donde estudian niños y niñas de los pueblos indígenas aymara,

atacameño y mapuche. Se prevé la participación voluntaria de las escuelas que imparten Educación General Básica (con y sin educación pre escolar) localizadas en las 44 comunas focalizadas del Programa Orígenes⁸, localizadas en las regiones I, II, VII, IX y X. Este subcomponente se ejecuta principalmente a nivel central de MINEDUC, dado que se trata de decisiones de política educativa. Se trabaja sobre el marco de la Reforma Educacional que se desarrolla en el país. Se tienen en consideración las buenas prácticas existentes que provienen de los Programas: de las 900 escuelas (P900), Básica Rural, Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y de los programas EIB del MINEDUC y la CONADI.

Subcomponente 3.2: Promoción del desarrollo de la cultura y el arte. El Subcomponente se organiza en torno a tres productos:

- a) **Proyectos concursables de cultura y arte:** Contempla una línea de financiamiento destinada a promover y desarrollar proyectos orientados a potenciar el desarrollo artístico cultural indígena. Se financian 90 proyectos cada año para una meta de un total de 280 proyectos en las comunidades focalizadas por el Programa. El costo máximo de financiamiento para cada proyecto es de US\$7,000, el costo promedio previsto es de US\$5,800.
- b) **Propuestas culturales comunitarias que se implementan en localidades indígenas donde existen escuelas que participan del Programa de educación Intercultural Bilingüe (PEIB).** Como meta, Se financian 50 propuestas culturales anuales surgidas en las comunidades existentes en torno a 50 escuelas que participan en el subcomponente EIB de este programa.
- c) **Organización y desarrollo de una bienal de arte y cultura y eventos conmemorativos del Día Nacional de los Pueblos Indígenas.** Se financia una Bienal de Arte y Cultura Indígena, en Santiago, con muestras en cinco comunas de alta concentración indígena de la Región Metropolitana.

1.5.4 Descripción y modalidad de producción del Componente 4: salud intercultural en las comunidades del Programa

Los objetivos de este componente son: mejorar la situación de salud de la población indígena, fortalecer su medicina indígena, la eliminación de barreras culturales, la ampliación del acceso físico a los servicios públicos y la pertinencia y adecuación de las prácticas de los funcionarios públicos en la atención de población indígena.

Subcomponente 4.1: Modelos de atención de salud intercultural de referencia. Este Subcomponente incluye acciones que permitan: generar una base diagnóstica sobre la situación de salud de las comunidades del Programa y recursos sanitarios indígenas y estatales; formular objetivos y metas sanitarias; y mejorar la situación de salud de las comunidades indígenas. En tal sentido, el Subcomponente permite focalizar la acción del Componente en problemas de salud de las comunidades indígenas. Está concebido de sintetizar el desarrollo de los otros tres componentes, como experiencias en salud intercultural en los 9 servicios de salud donde trabaja el programa, y 9 experiencias pilotos. Los principales productos del subcomponente son (i) estudios complementarios de medicina indígena, estudios de epidemiología intercultural, y diagnósticos participativos de salud en las comunidades del Programa; (ii) la sistematización de experiencias en salud intercultural en las 5 regiones del Programa, experiencias cogestionadas e interculturales de promoción de la salud y de atención

⁸ Ver número 6 de la actual sección del informe: 'Caracterización y número de beneficiario objetivo' para mayores precisiones sobre focalización y el proceso de selección de las comunidades.

en salud; y (iii) la constitución de Comités de Coordinación Regional de salud Intercultural⁹ y desarrollo de objetivos y metas sanitarias que sirven de marco para la formulación de proyectos de promoción y atención en salud cogestionados e interculturales y el mejoramiento del acceso y capacidad resolutive de la red de servicios de salud intercultural (Subcomponente 4.4). Tanto las sistematizaciones como la constitución de los Comités de Coordinación Regional son los principales productos del subcomponente.

Subcomponente 4.2 Pertinencia cultural de los servicios públicos de salud en territorio indígena. Este subcomponente busca sensibilizar, informar y capacitar a los funcionarios de los 9 servicios de salud que atienden población indígena rural en las comunas focalizadas por el Programa. Su objetivo es generar cambios en las prácticas de atención, gestión y trato a los usuarios considerando un enfoque intercultural. Los beneficiarios directos son el personal directivo y de atención directa al público definido como clave en la ejecución del Programa. Para ello, se financian acciones de capacitación, desarrollo de estrategias comunicacionales y diseño de programas de inducción para nuevos profesionales de salud, así como una propuesta curricular de salud intercultural

Subcomponente 4.3. Recuperación, fortalecimiento y desarrollo de medicina indígena. Este subcomponente está orientado a generar propuestas para fortalecer y articular la medicina indígena en el marco de un modelo de atención de salud intercultural, a través del financiamiento y apoyo para el desarrollo de encuentros entre agentes de la medicina indígena (machis, yatiris, compondores, comadronas, parteras, etc.) de las comunidades en que se focaliza el Programa. Promueve y apoya la formulación de propuestas que permiten avanzar en el ejercicio, la calidad, base tecnológica y financiamiento de la medicina indígena, en los esfuerzos para la conservación y disponibilidad de la flora medicinal y el bosque nativo, en la solución de problemas que afectan sus actividades, así como en su relacionamiento con el sistema público de salud y el desarrollo de un modelo de salud intercultural. Se financia la contratación de promotores de preferencia indígenas que facilitan el desarrollo de los encuentros y la elaboración de propuestas; y los insumos y gastos relacionados con la realización de los encuentros y otros proyectos asociadas a la recuperación y fortalecimiento de la medicina indígena. Como meta para el 2004, se integran estos proyectos con el componente de fortalecimiento, y su propuesta de territorialización, y desarrollo de PTD. Los Servicios de Salud y los equipos regionales del programa interactúan permanentemente, y con las comunidades focalizadas. Éstas proponen los proyectos que serán presentados a las mesas regionales de salud, que se reúne a preparar y coordinar acciones cuando se estime conveniente. De manera regular (cada 3 meses) se reúne el Comité de Coordinación Regional.

Subcomponente 4.4. Mejoramiento del acceso y capacidad resolutive de la red servicios interculturales. A través de este subcomponente, se pretende incidir directamente en los indicadores desfavorables de las comunidades indígenas y en la falta de acceso, sensibilidad cultural y capacidad resolutive de la red de servicios públicos, fortaleciendo el vínculo entre la medicina pública y la indígena. Financia proyectos que permiten ampliar y/o mejorar el acceso de los beneficiarios del Programa a servicios interculturales con capacidad resolutive que se refieren a obras menores y equipamiento que son presentados por las propias comunidades para adecuar los establecimientos de salud a los parámetros de calidad e interculturalidad

⁹ El Comité de Coordinación Regional está conformado por el Seremi de Salud, quien lo convoca y coordina, un representante del Programa de Salud y Pueblos Indígenas de cada Servicio, el coordinador a nivel del SEREMI, un representante de CONADI, uno de FONASA, los encargados de los equipos regionales, y tres representantes indígenas vinculados al desarrollo del programa. Tienen por función el apoyo a la formulación, ejecución y evaluación de los programas a nivel regional.

1.5.5 Criterios de asignación/distribución de recursos del Programa y Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago del Programa

Respecto a la distribución regional de los recursos, ésta se basa en el número de comunidades existentes en cada región, en relación al total de las comunidades focalizadas para la primera fase del programa. Se distribuye el presupuesto entre componentes –y entre subcomponentes– por las definiciones descritas en el contrato de préstamo BID (1311/OC-CH) en una matriz de costos marco del programa para el costo total del programa, y de los aportes locales (por unidad responsable y coejecutores) y del BID, para los cuatro años de implementación. El desglose por actividad dentro de cada subcomponente también está predefinido por una matriz de costos acordado con el BID. El proceso presupuestario anual se basa en Programas Operativos Anuales (POA) por componente, construidos por los encargados de componente en la Secretaría Ejecutiva, en consulta con los coejecutores y los equipos regionales de Orígenes, en base de la ejecución del programa en el año anterior, las metas convenidos con el BID, y la situación en terreno en torno a la ejecución del componente. Como también una negociación con el Ministerio de Hacienda en base de la ejecución presupuestaria del año anterior.

Respecto a los mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago del Programa, el programa funciona en convenio con CONADI, INDAP, CONAF, MINEDUC y MINSAL para la ejecución de los componentes. Las transferencias de recursos son realizadas desde MIDEPLAN a los organismos coejecutores, de acuerdo a lo que establezca el convenio marco del Programa con el coejecutor correspondiente, el sistema financiero-administrativo del programa, y la planificación anual de los componentes (POA). La Secretaría Ejecutiva (encargados de componentes y de administración y finanzas) analiza mensualmente la ejecución de los componentes en relación a lo que estipula los POA, para hacer seguimiento a las necesidades financieras de los coejecutores. En general, en base de estas evaluaciones, se transfieren recursos, a los coejecutores 3 a 4 veces al año, aunque respecto a los recursos destinados a honorarios y gastos administrativos, se transfiere un monto correspondiente a 6 meses de operación. Las transferencias se realizan a medida que MIDEPLAN reciba los recursos correspondientes, dentro del monto de recursos que anualmente contempla la Ley de Presupuestos del Sector Público, y siempre que el coejecutor haya cumplido con los siguientes requisitos para la respectiva transferencia: (1) previa rendición financiera de un 50% los recursos entregados anteriormente, (2) previa presentación del programa de gastos para el próximo período.

Dentro de la ejecución del programa que corresponda a los coejecutores, y contempla instrumentos de fomento de dichas instituciones, su modalidad de pago, transferencia de recursos y ciclo de rendición corresponden a una definición particular de cada institución, en muchos casos, de acuerdo a la normativa vigente para algún instrumento en particular (por ejemplo, el Programa de Desarrollo y Fomento a la Ganadería BOGAN, de INDAP). Las transferencias que se realizan a las comunidades beneficiadas son regidas por un convenio de ejecución de proyecto, entre la comunidad y el Programa Orígenes, INDAP, CONAF, o CONADI, cuando corresponda. Este convenio establece las condiciones del proyecto a financiarse, los compromisos de los involucrados (por ejemplo, acompañar con asistencia técnica), la rendición de cuentas¹⁰, y las condiciones de cumplimiento y término anticipado del convenio. Las transferencias de recursos se efectúan a las cuentas bancarias de las comunidades, y a su vez a las personas (en caso que corresponda) o agrupaciones que ejecutarán el proyecto. En el caso de contratación de servicios, adquisición de bienes, y

¹⁰ De acuerdo a la normativa individual vigente de las instituciones coejecutores.

contratación de obras, se establece en el Reglamento Operativo, las condiciones de licitación, sea ésta internacional o nacional.

1.6 Antecedentes Financieros

Las fuentes principales del financiamiento del Programa son el aporte fiscal directo y el financiamiento proveniente del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. En su primer año de operación (2001), el Programa contó con un presupuesto de \$5,267 millones de pesos; en su segundo año el presupuesto se incrementó a \$9,980 millones, lo que significa una ampliación de 90%. Para el tercer año (2003) los recursos presupuestarios se incrementaron a \$11,790 millones, que cifra que representa un aumento de 18% respecto del año anterior. Para el año 2004 el presupuesto contemplado en la Ley es de \$11,801 millones.

El gasto efectivo del Programa en el año 2003 fue de \$9,088 millones de pesos. Adicionalmente, los organismos coejecutores del componente productivo aportaron recursos para las inversiones contempladas en el financiamiento de planes productivos. En el último año, estos aportes fueron de \$4,015 millones de pesos, lo que representa el 44% del total de gastos efectivos del Programa para el año 2003.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El Programa presenta una justificación histórica y una descripción de la vulnerabilidad social, cultural y económica que afecta a la población indígena en Chile. El problema que dio origen al Programa está bien identificado y focalizado en la realidad de las comunidades rurales indígenas.

La selección de las comunidades (población objetivo) se ha efectuado a partir de criterios culturales, demográficos y sociales.

Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El Panel considera que la lógica vertical de la matriz de marco lógico presenta inconsistencias entre el Propósito y los Componentes, lo cual se explica en parte por la carencia de definiciones conceptuales claras que emanen de la Secretaría Ejecutiva y que sirvan de referente para los distintos coejecutores, lo cual incide en la lógica vertical, en la medida que esta lógica se fundamenta en relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo de la matriz de marco lógico.

Es necesaria una revisión más exhaustiva del concepto de integralidad que supone en Programa Orígenes y la experiencia que ha tenido con los servicios públicos coejecutores¹¹. Los

¹¹ El programa define la integralidad como una atención más pertinente de los distintos servicios del Estado hacia las comunidades indígenas.

El programa impulsa bajo una lógica transversal el concepto de desarrollo integral de los pueblos originarios, potenciando la coordinación de los sectores de Educación, Productivo, Cultural y Salud. El componente étnico comienza a ser una variable más que se incorpora a la labor de los distintos servicios públicos. Pero también el desarrollo integral debe entenderse en términos étnicos, es decir, de acuerdo a parámetros de bienestar que reflejen las particulares preferencias indígenas, en particular en lo que se refiere a potenciar estilos de vida que hoy en día sufren altos grados de aculturación. La aculturación se define como el cambio cultural generado por el contacto entre dos o más sociedades, se aplica

servicios actúan bajo sus marcos institucionales y no hay señales de acciones de integralidad ni de consenso al interior de los mismos servicios acerca de los objetivos del Programa. Esto repercute en la lógica vertical de la matriz del marco lógico, dado que las relaciones causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo se confunden entre las actividades que cada institución coejecutora ha definido de acuerdo a sus propios marcos institucionales.

La lógica vertical se fundamenta en relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo de la matriz de marco lógico. La lógica vertical del Programa Orígenes se fundamenta en el concepto de integralidad, lo cual supone una coordinación entre los servicios públicos como una adecuación de sus instrumentos de planificación y evaluación a las realidades socioculturales de las comunidades indígenas. Por otra parte la lógica vertical integra a las comunidades, sus culturas y formas de participación en los temas de desarrollo e identidad.

Como se ha señalado el Fin del Programa es contribuir al desarrollo integral con identidad de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en el área rural. El Propósito descrito en la matriz de marco lógico es que las comunidades indígenas de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en el área rural, mejoren de manera sostenible sus condiciones de vida y promovido su desarrollo con identidad¹², particularmente en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y jurídico. Para ello se describen los siguientes Componentes:

Componentes 1: Fortalecimiento institucional de las comunidades indígenas y de las Instituciones públicas. Este Componente se desagrega en :

- a) Fortalecimiento de las comunidades e institucionalidad indígena en materia de desarrollo integral con identidad mediante una gestión participativa
- b) Fortalecimiento de la institucionalidad pública para la entrega de servicios pertinentes a la población indígena¹³

Componente 2: Desarrollo productivo de las comunidades indígenas

El cual se desagrega en:

- a) Desarrollo de planes comunitarios con proyectos de desarrollo productivo¹⁴
- b) Apoyo a las agencias estatales de fomento productivo coejecutoras del programa para mejorar la gestión.

Componente 3: Educación Intercultural bilingüe y desarrollo cultural de las comunidades y escuelas del Programa

- a) Diseñar, implementar y evaluar una propuesta pedagógica para el mejoramiento en amplitud y calidad de los aprendizajes correspondientes al currículo nacional de enseñanza general básica que propone la reforma de la Educación

preferentemente para referirse a la asimilación de componentes de la cultura occidental por poblaciones indígenas.

¹² Se entenderá por mejoramiento de condiciones de vida y desarrollo con identidad de las comunidades focalizadas, lo referido al mejoramiento de su desarrollo productivo (en cuanto aumento de sus ingresos y generación de capacidades productivas), avances en su empoderamiento para mejorar sus sistemas de planificación y gestión participativa, y en su conocimiento y relación con la oferta pública, particularmente con los organismos coejecutores del Programa (INDAP, CONADI, CONAF, MINEDUC y MINSAL), así como en el fortalecimiento de sus prácticas culturales tradicionales.

¹³ Se entenderá por fortalecimiento de la institucionalidad pública que los organismos coejecutores (INDAP; CONADI, CONAF, MINSAL, MINEDUC), las Intendencias, Gobernaciones y Municipios de las regiones focalizadas, mejoran su conocimiento y relación con la población indígena a través de la sensibilización y capacitación de sus funcionarios/as.

¹⁴ Se entenderá por desarrollo productivo la producción de bienes y/o servicios para incrementar sus ingresos a través de la ampliación de sus potencialidades productivas y del acceso a recursos pertinentes (financieros, técnicos, institucionales y tecnológicos) por parte de las comunidades.

- b) Rescatar, desarrollar y promover el patrimonio cultural y artístico indígena.
Componente 4: Salud Intercultural en las comunidades del Programa
a) Recuperación, fortalecimiento y desarrollo de medicina indígena.
b) Pertinencia cultural de los servicios públicos de salud en territorio indígena.
c) Desarrollo y validación de modelos de atención intercultural en salud.

Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

La lógica Horizontal no se valida actualmente dadas las inconsistencias entre los Componentes y los Indicadores seleccionados. También influye lo que ha sido señalado para la lógica vertical, que la falta de claridad conceptual a nivel de diseño influye en la coherencia a nivel de la lógica horizontal.

La lógica horizontal de la matriz de marco lógico se basa en el principio de correspondencia que vincula cada nivel de objetivo (fin, propósito, componente y/o actividades) a la medición del logro (indicadores y medios de verificación) y a los factores externos que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (supuestos principales). Una de las dificultades principales que muestra la matriz del programa Orígenes se asocia a la falta de coherencia entre los Componentes y los Indicadores seleccionados. Esto repercute a su vez en la correspondencia que vincula cada nivel de Objetivos de la matriz.

Aunque no es responsabilidad ni manejo de la Secretaría Ejecutiva del Programa, cabe considerar las implicancias que ha significado las expectativas que generó el programa Orígenes. De acuerdo a lo señalado por los coejecutores el Programa en su fase de instalación inicial generó altas expectativas en las comunidades, dado que las comunidades indígenas asumieron que el Programa se haría cargo de una diversidad de demandas indígenas; territoriales, jurídicas, educacionales, políticas, etc. La limitación de recursos y los distintos ritmos de avance de cada Componente, hizo muy difícil satisfacer las expectativas generadas.

Los medios de verificación son adecuados. El problema no radica en el nivel de verificación sino en la selección de los indicadores (que no satisface el propósito asociado a cada componente).

Los supuestos del Programa son válidos tal como aparecen descritos en la Matriz de Marco Lógico.

Análisis por Componente:

Se presenta este análisis sólo para demostrar las debilidades a nivel de Diseño del Programa, cuestión que ha sido reconocida en las entrevistas con la Secretaría Ejecutiva desde el inicio de la presente evaluación, pero que no ha sido superada dado que el Diseño analizado tiene una validez relativa para el momento actual del Programa, en que se reconoce la necesidad de cambio a una nueva fase en la que la Secretaría Ejecutiva encuentra más pertinente replantear el diseño definitivo del Programa. Para efectos prácticos, el Panel ha tomado como referencia el marco lógico sancionado a través de un largo proceso de diálogo con el Banco, los coejecutores y parte de los beneficiarios.¹⁵

Componente 1: fortalecimiento institucional de las comunidades indígenas y de las instituciones públicas.

¹⁵ Los indicadores que se analizan en esta sección se encuentran en el anexo n°1 "Matriz de Marco Lógico".

Falta de consistencia de los indicadores con el propósito, requiere de una revisión en especial los siguientes indicadores:

- a) Indicador 12: aparece como una actividad que no necesariamente implica fortalecer la institucionalidad comunitaria.
- b) Indicador 10: no hay mención a indicadores asociados a la calidad del Plan Comunitario de Desarrollo o al Plan Territorial de Desarrollo en términos de participación, gestión, involucramiento, expresión, etc. La estimación se fundamenta en el hecho de hacer uno, lo que sólo tiene una consecuencia formal¹⁶.
- c) Indicador 13: falta de pertinencia con lo enunciado en el propósito, no hay mención en términos de indicadores a la calidad de las iniciativas, lo que recae en indicadores de carácter formal. Es débil la definición de iniciativas comunitarias, como tampoco se observa una reflexión acerca del alcance de las fortalezas institucionales.

Necesidad de información de base que permita establecer una meta y parámetros de mejoramiento en los siguientes indicadores:

- a) Indicador 14: no es posible evaluar las prácticas y su mejoramiento sólo en función de cantidad de capacitados.
- b) Indicador 15: falta de información de base que permita comparar la efectividad y calidad de los instrumentos de intervención (sensibilidad frente a la demanda indígena); queda expresado solamente en términos numéricos. No es posible establecer evaluaciones sin datos de línea de base.
- c) Indicador 16: sólo expresado formalmente, los números no satisfacen el propósito. Lo anterior se traduce en énfasis en actividades sin clara orientación.
- d) Indicador 17: Falta información de base que permita distinguir prácticas y establecer comparaciones. Hay distorsiones respecto al propósito si sólo se presentan las cifras. El tema es relevante para la CONADI.

Componente 2: desarrollo productivo de las comunidades indígenas

- a) En los indicadores 18, 19 y 20: se observa una falta de coherencia y desarrollo de indicadores de carácter social y cultural, es difícil constatar el beneficio y su ejecución a través de los indicadores señalados.
- b) Indicador 20: no presenta indicadores de proceso en los Planes Comunitarios que permita incorporar los niveles sociales y culturales (fases de diseño, participación, beneficios, etc.).
- c) Indicadores 21 y 22: falta información de base que permita comparar avances, de manera de establecer metas, detectar demanda actualmente invisibilizada, mejorar coordinaciones, etc. Los indicadores actuales no aportan a las futuras evaluaciones de resultados y de proceso, tampoco queda clara la manera en que se evaluará el avance de la "adecuación".

Componente 3: educación intercultural bilingüe y desarrollo cultural de las comunidades y escuelas del Programa

El propósito y desarrollo en este componente del Programa pasa a ser responsabilidad de la institución coejecutora, lo cual tiene efectos sobre el perfil del Programa en general y sobre su responsabilidad en cuanto a orientación. Esto se ve reflejado en los indicadores 23, 24 y 25.

¹⁶ actualmente hay un proceso y una gestión asociada a los Planes; lo que podría derivar en una futura selección de indicadores de calidad.

- a) Indicador 23: no refleja un modelo de EIB, es necesario para el modelo de EIB identificar indicadores asociados a las comunidades y que el Programa se oriente hacia ellos.
- b) Indicador 24: presenta dificultades conceptuales y metodológicas este indicador; no se explicita el significado de mejorar factores socioculturales asociados al aprendizaje. En general se asocia a objetivos de aprendizaje.
- c) Indicador 25: falta de coherencia con el propósito, más que establecer mecanismos es pertinente llevar a cabo prácticas en el vínculo comunidad / escuela.

Se presenta una falta de coherencia y de conceptualización que proyecte el punto de vista del Programa Orígenes en este tema, de acuerdo al Fin enunciado por el Programa. Esto se pone de manifiesto en los indicadores 26 y 27.

- a) Indicador 26: aparece relevante aspectos formales, lo que implica debilidades conceptuales acerca de lo que significa el patrimonio de una cultura.
- b) Indicador 27: no aporta al propósito enunciado.

Componente 4: salud intercultural en las comunidades del Programa

Falta una conceptualización del Propósito y de las demandas comunitarias, más aún cuando en este tema es difícil generalizar modelos que sean representativos del conjunto de las comunidades focalizadas. Los indicadores 28 y 29 proyectan esta debilidad.

- a) Indicador 28: aparece descrito el acceder a recursos, lo cual manifiesta el carácter cuantitativo y formal del indicador, falta de indicadores cualitativos que reflejen demandas y líneas de base.
- b) Indicador 29: es un indicador no justificado desde el punto de vista cultural. Tampoco queda claro si se trata de mantener o incorporar a las prácticas tradicionales.

Falta de desarrollo de los propósitos enunciados (temas de "pertinencia cultural" como "validación de modelos"); la elaboración de una perspectiva conceptual del Programa en estos tópicos permitiría una selección adecuada de indicadores¹⁷. Esto repercute en los indicadores enunciados; 30,31,32 y 33.

- a) Indicador 30: no es justificable como indicador y falta de coherencia con el propósito.
- b) Indicador 31: no queda claro en función de qué se propone la capacitación, números no justificados, falta de base referencial para proponer esta meta.
- c) Indicador 32: falta de referencia para el porcentaje propuesto. Sólo releva aspectos formales.
- d) Indicador 33: carece de información de base referencial que exprese una demanda comunitaria o problemas que se deben resolver. Tampoco es posible evaluar avances sin datos de línea de base.

El Propósito asociado a los indicadores 34 y 35 es confuso, lo que repercute en la selección y validez de los mismos indicadores.

¹⁷ de acuerdo a entrevistas con la secretaría ejecutiva, la débil relevancia del Programa Orígenes en MINSAL es evidente, lo que repercute sobre todo en la validación de prácticas interculturales asociadas a salud, en un marco donde estos temas aún no tienen validación institucional.

- a) Indicador 34: los números señalados como meta no tienen justificación, faltan datos de base y metas claras.
- b) Indicador 35: el aumento puede deberse a otras acciones, no está claro que se derive de un mejoramiento de carácter intercultural, ligado al propósito.

2.2. Organización y Gestión

El Programa Orígenes – a través de la producción de sus componentes y el logro del propósito-intenta incidir sobre los instrumentos, prácticas y pertinencia de la oferta pública en torno al desarrollo de comunidades indígenas y, además, cómo las comunidades entienden, asumen y participan en su propio proceso de desarrollo. El Panel opina que la estructura organizacional, *en principio*, permite ejecutar acciones pensadas a estos resultados.

Es importante notar que la efectividad con que el Programa logre ejecutar sus funciones, depende de factores adicionales (capacidad y efectividad del personal técnico; estilos de gestión; compromiso de los coejecutores con el Programa; funcionamiento de los mecanismos de coordinación y de seguimiento y evaluación; cumplimiento de las funciones programáticas; entre otros); uno de estos factores se refiere de la estructura organizacional interna del Programa en sus coejecutores, y cómo esta organización puede reflejar el grado de influencia que estas unidades tengan para priorizar las actividades del Programa dentro del sector correspondiente. En el caso de los sectores de salud y educación, las unidades responsables del Programa son de relativa menor importancia dentro de las estructuras ministeriales respectivas, reflejando un nivel de influencia menor en presionar por ajustes en las políticas sectoriales, acordes a las directrices del Programa, y/o presionar por la resolución de problemas relacionados a la implementación del mismo.

Es oportuno destacar que el Programa es de naturaleza intersectorial; su funcionamiento está estrechamente ligado a los principales programas públicos relacionados al desarrollo integral de las comunidades indígenas. A objeto de evitar la duplicación de parte de la política pública hacia estos sectores, el diseño del Programa contempla la participación de los organismos coejecutores. Cada organismo adapta sus programas o instrumentos de acuerdo a su oferta, de esta forma las comunidades son apoyadas por el Programa. La efectiva coordinación con estos coejecutores, además de la articulación de sus ofertas programáticas, requiere de mecanismos de coordinación efectivos, además de una gestión orientada a dichos fines.

La coordinación con los coejecutores a nivel nacional es deficiente, en aspectos programáticos y administrativos. Las razones para esta deficiencia no son totalmente claras. Desde el lado de los coejecutores, se observa resistencia a sumarse a un trabajo coordinado intersectorialmente. Por el lado de la Secretaría Ejecutiva, una falta de peso político programático y de contenido. Y desde ambos lados, la poca experiencia del Estado chileno en gestionar efectivamente programas intersectoriales, y en este caso, complejos.

En general, se observa una multiplicidad de instancias de decisión y de coordinación en los niveles regionales, lo que implica una ejecución compleja al nivel regional, requiriendo un recurso humano con capacidad técnica correspondiente (tanto en los equipos regionales como en los coejecutores).

Respecto a los aspectos contables y financieros y de control interno relacionados con el programa, la Secretaría cumple con el nivel mínimo de estos requerimientos frente al BID. No obstante, la información de seguimiento programático, desde el punto de vista financiera y de logro de metas es deficiente. A nivel de responsabilidades programáticas, se constata, en base

de entrevistas, que la Secretaría Ejecutiva intenta administrar y coordinar el Programa. Sin embargo, en lo que se refiere a la orientación global de éste, y la incorporación de los conceptos de la integralidad, la coherencia y la pertinencia étnica de las intervenciones, se dificulta su plena realización por distintos factores. En la práctica, la Secretaría ejerce poco control sobre las actividades y orientaciones de los coejecutores. Aunque intente ejercer influencia y presión sobre éstos, tiene poco poder para ello. Asimismo, la Secretaría aporta pocos elementos conceptuales, sobre los ejes estratégicos de los componentes. Adicionalmente, respecto a los procedimientos a seguir en las distintas líneas de los componentes, éstos no se encuentran claramente estipulados en todos los casos, o por lo menos comunicados a los participantes del Programa.

Respecto a las funciones de los coejecutores, desde el punto de vista de la Secretaría Ejecutiva, en casi todos los casos se han presentado problemas con las rendiciones financieras y el traspaso de información sobre la ejecución del Programa.

Un aspecto que dificulta el establecimiento de procedimientos y de acuerdos en torno a la instalación del Programa - y su ejecución- es la existencia de una alta rotación de personal profesional en la Secretaría Ejecutiva del Programa. De acuerdo a informaciones levantadas en entrevistas con la Secretaría Ejecutiva, no existen políticas de personal, ni descripciones de cargos, ni conocimiento de necesidades de capacitación, o procedimientos de selección de personal o evaluación de su desempeño. Aunque en su inicio, hubo un proceso de selección de personal apoyado con descripciones de cargos y asesorías externas, cuando han habido reemplazos, éstos no han seguido este procedimiento.

Los criterios de asignación de recursos parecen ser adecuados, tanto a nivel regional como dentro de los componentes. En cuanto a los mecanismos de transferencia de recursos, aunque los convenios marco con los coejecutores establecen criterios para la transferencia de recursos que incluyen la rendición financiera de ellos, estas rendiciones no siempre ocurren con la frecuencia y dentro de plazos oportunos; esta situación ha dificultado seriamente la ejecución del Programa. Asimismo, dada la dificultad de contar con información actualizada y sistematizada en torno a la ejecución financiera y programática del Programa, el procedimiento de análisis y seguimiento continuo de éste mismo se ve comprometido como paso crítico en el proceso administrativo financiero de transferencia de recursos. Asimismo, cabe observar que la transferencia de recursos desde los coejecutores hasta las comunidades está regido principalmente por los procedimientos de los coejecutores del Programa, siendo el papel de la Secretaría Ejecutiva menor en el proceso. No obstante lo anterior, es esta última quien tiene la función de aprobar las transferencias a las comunidades. En este sentido, se observa una inconsistencia en el diseño de los procedimientos de los mecanismos de transferencias de recursos.

Mantener un flujo de caja estable y adecuado para la ejecución de actividades del Programa aparece como una dificultad; esto se debe a los lentos procesos de rendición de cuentas tanto de las comunidades, como al interior de los organismos coejecutores, se agregan también las dificultades iniciales en ejecutar el presupuesto comprometido como también dificultades técnicas en los procesos presupuestarios públicos y en los procesos frente al BID. La existencia de dos interlocutores (con criterios de evaluación distintos) en el tema presupuestario y en el tema de desembolsos (Ministerio de Hacienda y el BID) complejiza la administración financiera. El proceso de flujo de caja desde los niveles centrales hasta las comunidades depende del coejecutor, y el instrumento de fomento que se aplica. Se involucran múltiples actores, sin que haya autoridad directa desde la Secretaría Ejecutiva sobre éstos.

Se observa una falta de informes de seguimiento del progreso de las actividades del Programa que facilite una gestión efectiva, oportuna y eficaz de éste. Asimismo, una falta de informes de seguimiento financiero por componente (y subcomponente). En la actualidad, la información se maneja de forma dispersa, sin que haya correlaciones entre componentes y subcomponentes que facilite una gestión a nivel de Programa, tanto en sus niveles regionales, como nacional. Asimismo, los planes anuales no son coherentes con el marco lógico del Programa. Faltan instrumentos de planificación que faciliten la integración de los componentes al nivel de Programa.

Se observa avances significativos en el desarrollo de herramientas de seguimiento y evaluación de parte del programa, particularmente a partir del segundo semestre de 2002 y el año 2003. Además de diseñar e implementar el sistema de información y monitoreo (aunque con el retraso ya identificado) y la línea base, se ha llevado a cabo capacitaciones a los equipos regionales del programa y de los coejecutores. Esta unidad, al nivel central, también apoya a los equipos técnicos de componentes en temas metodológicos, construyendo instrumentos de planificación, y de participación. El sistema mensual de seguimiento de proyectos y de inversión pública en comunidades indígenas puede que aun no se encuentre enteramente poblada, y además, se requiere un desarrollo de informes gerenciales oportunos con indicadores precisos y ágiles, que puedan informar al Programa. Asimismo, depende también de la voluntad de los coejecutores de desempeñar adecuadamente esta función.

2.3 Eficacia y Calidad

El Programa tiene contemplado la ejecución de 55 actividades principales para la ejecución de todos sus componentes. Durante el primer año el Programa tuvo una fase de instalación que significó que la producción de componentes comenzara a evidenciarse a partir del año 2002.

Para una comprensión adecuada de los resultados del Programa, hay que tener en cuenta lo siguiente: a) el concepto de “elaborado” se refiere al resultado del proceso de participación, que en muchos casos da origen a proyectos formulados y PCD formulados, b) proyectos “aprobados” se refiere a proyectos que han sido formulados y pasaron por la instancia de aprobación respectiva, en este caso, el COZ, c) proyectos “ejecutados” y/o terminados corresponde a aquellos cuyo proceso de inversión ya ha concluido, incluyendo sus respectivas rendiciones de recursos.

En este sentido, el Panel no da cuenta de los proyectos “ejecutados” debido que el proceso de rendición, seguimiento e información sobre cada uno de ellos, no se encuentra sistematizado. La razón principal parece ser el desfase que se produce al momento de aprobar un proyecto y su rendición, lo que dificulta su seguimiento. Sin embargo, es posible indicar que los plazos de ejecución son variables, dependiendo de la naturaleza del proyecto, el período de ejecución puede variar, normalmente, entre 4 y 14 meses, incluyendo rendiciones.

Los resultados principales para cada uno de ellos y sus subcomponentes son:

Componente Nº 1. Fortalecimiento de las comunidades indígenas y de la institucionalidad pública.

Como parte del Subcomponente 1, los principales resultados cuantificables corresponde a los Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) y las Iniciativas Comunitarias (IC). En el año 2002 se formularon 83 PCD, en el mismo año se aprobaron para su financiamiento 212 IC. En el año 2003 nos se formularon PCD puesto que el programa cambió de estrategia y comenzaron a formularse los Planes Territoriales de Desarrollo (PTD), que pretenden obtener una mayor

integralidad con un enfoque territorial, en el año 2003 los PTD formulados fueron 18 y las IC 246. Hasta fines de 2003 el porcentaje de comunidades focalizadas con iniciativas comunitarias aprobadas es de 71%. Hasta el mismo año 1/3 de los territorios de las comunidades tiene un Plan Territorial formulado.

Dentro del subcomponente 2, dos actividades principales fueron ejecutadas: a) apoyo a la reestructuración de la CONADI, b) Apoyo a la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Ambas acciones se insertan en las actividades contempladas para fortalecer a las entidades públicas que trabajan en el tema indígena, las actividades contempladas para CONADI se consideran insuficientes para pretenda la reestructuración de este organismo. El apoyo a la Comisión del Nuevo Trato ha dado origen al documento "Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, Derechos Indígenas, Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural" de abril de 2004.

Componente N° 2. Desarrollo productivo

El principal resultado de este componente es la elaboración, aprobación y ejecución de los planes productivos por comunidad (PP). Este componente manifiesta sus primeros resultados a partir del segundo año (2002) en este período se aprobaron 103 planes y durante el tercer año se aprobaron 312 planes, incrementándose significativamente la producción de ellos. Los resultados acumulados muestran que el 65% de las comunidades focalizadas cuenta con un Plan Productivo, cada plan tiene incorporado en promedio, entre 4 y 5 proyectos.

Hay una fuerte presencia de proyectos agropecuarios en los planes productivos (cerca del 80% de los proyectos), la demanda de las comunidades por recursos frescos y acciones de financiamiento con resultados en el corto plazo, ha significado que existan reducidas inversiones de rentabilidad -o resultados- en el largo plazo, como por ejemplo, acciones de conservación de recursos naturales. Debido a la urgencia por la instalación del Programa en las comunidades y el cumplimiento de las metas, se ha detectado que hay proyectos productivos que han sido formulados sin un análisis riguroso respecto de las pertinencias técnicas de cada uno lo que dificulta el proceso de aprobación de proyectos. Además a juicio del Panel, el diseño del Programa no tiene incorporados acciones que permitan garantizar la sustentabilidad técnica de las inversiones y los proyectos con acompañamiento de asistencia técnica productiva y/o empresarial (cuando corresponde) que vaya más allá de la asistencia técnica en el acompañamiento de la ejecución de la inversiones (compras, instalaciones y rendiciones). Esta carencia de acompañamiento es independiente de la asistencia técnica que entregan las agencias coejecutoras en algunos casos.

En relación con el apoyo a las agencias estatales, el Programa apoya a las agencias estatales de fomento productivo coejecutoras (INDAP, CONADI y CONAF) mediante el financiamiento de los profesionales expertos que cumplen el rol de coordinadores zonales y que permiten el normal funcionamiento de los equipos de trabajo de las unidades ejecutoras zonales (UEZ). Esta actividad se encuentra implementada en un 100% ya que todas las UEZ se encuentran operando en cada una de las regiones donde el Programa opera.

Componente N° 3. Educación y Cultura

Este componente se caracteriza por la diversidad y complejidad de un gran número de actividades lo que dificulta la identificación y medición de indicadores de resultados que expresen los objetivos del mismo. En este componente se han identificado tres grupos de actividades:

- a) Las acciones e inversiones que se desarrollan en las escuelas seleccionadas. Durante el año 2002 se seleccionaron 162 escuelas en el marco del componente, de este total 116 se encuentran insertas al interior de las 642 comunidades beneficiadas del Programa. Además: el 49% de estas escuelas cuentan con un proyecto de mejoramiento educativo (PME); el 100% de las escuelas seleccionadas cuenta con inversiones de bibliotecas, instrumentos musicales e implementos deportivos financiados por el Programa; el 100% de las escuelas insertas en las comunidades (116) cuentan con un asesor cultural ; el 100% de las escuelas está informada respecto de los proyectos educativos institucionales (PEI) y se socializó la propuesta de EIB en cada una de ellas,
- b) las acciones orientadas al equipo docente de las escuelas seleccionadas. 778 profesores han recibido una capacitación docente,
- c) el desarrollo de estudios, propuestas y catastros asociados al proceso de diseño evaluación y e instalación de la EIB en las escuelas.

Además, como parte de este componente hay otras dos actividades en el área de la cultura indígena: i) financiamiento de proyectos concursables de cultura y arte (221 proyecto fueron aprobados entre los años 2002 y 2003); ii) apoyo a propuestas culturales participativas en conjunto con las escuelas seleccionada ubicadas en las localidades de las comunidades beneficiadas.

Componente N° 4. Salud Intercultural

Este componente está conformado por 4 subcomponentes complementarios entre sí, durante el último semestre de 2003, este componente fue objeto de un ajuste del diseño original. Los principales resultados y acciones desarrolladas son:

- a) Sobre modelos de atención de salud intercultural de referencia: i) estudios de epidemiología intercultural en la II región y, ii) conformación de la Comisión Intercultural de Epidemiología en la VIII región. El mismo Programa señala que el nivel de avance de las actividades de este subcomponente es de sólo un 5%, lo que significa un retraso significativo de la programación.
- b) Respecto de mejoramiento de la calidad, sensibilidad y pertinencia cultural de los servicios de salud. Los resultados informados por el Programa para este subcomponente dan cuenta de acciones de capacitación de funcionarios públicos de los nueve servicios de salud involucrados en los territorios focalizados. Hasta diciembre de 2003, se habían capacitado a 1.118 funcionarios.
- c) respecto de fortalecimiento de la medicina indígena. El principal resultado de este subcomponente es el financiamiento de acciones (proyectos e iniciativas) por parte de las comunidades que les permita fortalecer y/o desarrollar la medicina indígena. Hasta fines de 2003 se han aprobado y se encuentran en ejecución 126 proyectos por un monto de \$215,264,884.
- d) en relación a mejoramiento de acceso a la red de servicios interculturales de salud. La formulación de proyectos de mejoramiento del acceso es el principal resultado de este subcomponente. A diciembre de 2003 se han realizado 45 proyectos, por un monto de \$79.08 millones.

Las acciones contempladas en cada uno de los componentes y Subcomponentes el Programa contribuyen al desarrollo de las comunidades indígenas que han sido seleccionadas. Sin embargo, las dificultades para determinar los resultados de los componentes no permiten indicar si este desarrollo es integral y si se expresa en una conservación y/o fortalecimiento de la identidad de los pueblos indígenas. La mayor parte de las actividades han sido financiadas recientemente, encontrándose muchas en plena ejecución, lo que impide evaluar los efectos de las mismas.

2.4 Eficiencia / Economía (desempeño financiero)

Las fuentes de financiamiento del Programa Orígenes se han incrementado en la medida en que el Programa ha ido acumulando experiencia en la ejecución y colocación de recursos. Desde un presupuesto inicial de \$5,267 millones de pesos, se ha triplicado a cerca de \$15,800 millones en el año 2003. Este presupuesto se ha visto sustantivamente aumentado por el aporte que realizan a las inversiones productivas las agencias coejecutoras, especialmente el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Los organismos coejecutores del Componente Productivo, manifiestan una capacidad y disposición a realizar aportes significativos al desarrollo del Programa, estos aportes comenzaron evidenciarse desde el segundo año. En conjunto, los organismos coejecutores han financiado 43% de los gastos efectivos del Programa entre los años 2001 y 2003 inclusive.

El programa evidencia debilidades y dificultades en su capacidad de ejecución del presupuesto total. Los porcentaje de ejecución para los años 2001,2002 y 2003 fueron de 20.5%, 37.9% y 77% respectivamente.

El programa tiene dos criterios de ejecución presupuestaria. Por una parte está la ejecución desde la perspectiva de la transferencia de recursos a las agencias coejecutoras y por otro lado, la ejecución presupuestaria que se informa al BID; esta última incluye sólo los recursos que han sido debidamente justificados a través de rendiciones. Si se considera este último antecedente, los recursos justificadamente rendidos y cargados a los distintos componentes del Programa, tienen un valor acumulado entre los años 2001-2003 de sólo \$8,402 millones de pesos, dejando en evidencia que existen alrededor de \$5,526 millones transferidos a los coejecutores y que se encuentran por rendir.

En los tres primeros años de ejecución del presupuesto el Programa ha gastado el equivalente al 37% del presupuesto total de la Fase I (alrededor de 37,700 millones de pesos), lo que significa que para cumplir con el presupuesto original, el Programa deberá ejecutar en su último año el equivalente al 63% del presupuesto. La evidencia de ejecución demuestra que este valor es crítico y significa una carga administrativa y ejecutiva de gran envergadura en el cierre del Programa.

La estructura de gastos del Programa, incluyendo el aporte de terceros, muestra que la para la producción de componentes se han destinado el 80% de los recursos totales gastados entre los años 2001 a 2003. En el último año el porcentaje de recursos destinado a producción de componentes se incrementó al 86%. El componente más importante -en términos de recursos totales gastados en producción de componentes- corresponde al Componente Productivo (Nº 2), las inversiones en este Componente representan el 68% del total de estos gastos, evidenciando la orientación productiva que tiene este Programa. La relación de gastos de los Componentes 1 (fortalecimiento de comunidades) y 3 (educación y cultura) es homogénea, 12% y 14% respectivamente. Por último, el Componente N°4 (salud) que sólo representa el 6% de los recursos.

Los gastos de administración del programa han tenido una caída sustantiva desde el primer año de operación del programa, pasando del 46% en el 2001 al 13.8% en el 2003, evidenciando una mejora en la eficiencia del uso de recursos.

2.5 Principales Conclusiones¹⁸

Diseño

Para los coejecutores del Programa la Secretaría Ejecutiva no entrega orientaciones claras que permitan resolver los problemas derivados del desarrollo de cada Componente¹⁹. Se observan dos tendencias en la comprensión del Programa que pueden llegar a ser contradictorias: por una parte la orientación culturalista y por otro la racionalidad del bienestar socioeconómico. La primera pone énfasis en el fortalecimiento de las tradiciones culturales de las comunidades indígenas, mientras que la segunda pone énfasis en el mejoramiento a partir de resultados, lo que optimiza la integración general de las etnias a nivel nacional. Esto se manifiesta en distintos planos; en el Componente Educación (mejoramiento de resultados a nivel nacional / fortalecimiento del lenguaje y la identidad étnica); en el Componente Salud (mejoramiento de la atención básica / asimilación de la medicina tradicional en los programas); en el Componente Productivo (reforzamiento de las formas tradicionales de explotación / formación de empresas que permitan mejorar ingresos familiares o individuales). Y en el Componente Cultural la versión de la cultura como parte de expresiones artísticas y folklóricas versus la noción de que la cultura es un estilo de vida que se proyecta tanto en los planos sociales, económicos como ideacionales. Estas oposiciones deben ser resueltas y mejor conceptualizadas por el Programa, de tal manera de alcanzar una definición de los objetivos del Programa para sus distintos Componentes.

Es necesaria una revisión más exhaustiva del concepto de integralidad²⁰ que supone en Programa Orígenes y la experiencia que ha tenido con los servicios públicos coejecutores. Los servicios actúan bajo sus marcos institucionales y no hay señales de acciones de integralidad ni de consenso al interior de los mismos servicios acerca de los objetivos del Programa. Esto repercute en la lógica vertical de la matriz del marco lógico, dado que las relaciones causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo se confunden entre las actividades que cada institución coejecutora ha definido de acuerdo a sus propios marcos institucionales.

Gestión

¹⁸ El panel ha hecho una síntesis de la información acerca del diseño, gestión, eficiencia y eficacia del Programa con la información recabada a través de las entrevistas efectuadas (coejecutores, consultores, etc.). Esta síntesis contribuye a formar un juicio ajustado a la marcha efectiva del programa.. A partir de las mencionadas fuentes de información el panel ha formado un juicio evaluativo que se refleja en las conclusiones como en las recomendaciones priorizadas.

¹⁹ El Panel fundamenta estos juicios a partir de entrevistas realizadas a los coejecutores del Programa, a los directivos de la Secretaría Ejecutiva, a los encargados del BID que participaron en el desarrollo inicial del Programa, como también a directivos del Programa a nivel regional y a consultores que han realizado estudios relevantes para el desarrollo del Programa, tales como Universidad de Chile / Focus. Como metodología de análisis de estas entrevistas se efectuó análisis de contenido, detectando aquellos temas en donde había mayor consenso, lo que permitió asilar variables críticas asociadas a los temas de diseño, gestión, eficacia y efectividad del Programa. Por razones de privacidad se ha omitido el anexo con tales entrevistas.

²⁰ el concepto de integralidad definido por el Programa tiene relación con el de intersectorialidad, es decir, que el programa contempla acciones en distintos sectores (Salud, Educación, Productividad, otros) como respuesta a los beneficiarios indígenas. La definición de pertinencia cultural se fundamenta en los instrumentos que usan los distintos servicios públicos para definir a su usuario y efectuar evaluaciones y seguimientos de sus proyectos y programas. En este sentido, es posible que muchos programas públicos no tengan pertinencia cultural indígena en la medida que los servicios públicos no cuentan con instrumentos adecuados para identificar y responder a este tipo de sujeto-beneficiario.

El Programa manifiesta debilidades a nivel técnico y de gestión. Estas debilidades se reflejan en las dificultades para visualizar el estado de avance del Programa (en términos cuantitativos y cualitativos); para dar orientaciones de contenido a los distintos Componentes y Coejecutores. Esto tiene como consecuencia que los coejecutores han asimilado el Programa en función de sus formas habituales de trabajo, o han creado instancias especialmente diseñadas para cumplir con las tareas asignadas por Orígenes, las cuales no son necesariamente sostenibles una vez que el Programa retire sus recursos.

Eficacia

El Programa ha logrado una sensibilización del tema indígena en las distintas instancias públicas. Sin embargo, las acciones desarrolladas para instalar capacidades en los coejecutores son insuficientes.

La fase de instalación y de aprendizaje del Programa muestra los obstáculos y resistencias que tiene un programa intersectorial con las características de Orígenes.

Eficiencia

El programa manifiesta dificultades en su capacidad de ejecución presupuestaria. Sin considerar el aporte de terceros, en los tres años de ejecución (2001 a 2003), el presupuesto acumulado, según la Ley de Presupuesto, es de \$27,037 millones de pesos. Sin embargo, los gastos efectivos acumulados suman \$13,954 millones de pesos. Esto significa que la capacidad de ejecución para el período es del 51%. Sólo en el último año el programa evidencia una mejora sustantiva en la ejecución presupuestaria.

2.6 Principales Recomendaciones Priorizadas

Las siguientes recomendaciones sintetizan, en la opinión del Panel, los principales aprendizajes que deben ser internalizados en la formulación y el diseño de la Fase II de este Programa.

1. El Panel considera que el Programa debe reformularse en términos globales tomando en cuenta que se da por finalizada la fase de instalación y de aprendizaje del Programa, fase que sirve de experiencia y de insumo para la reformulación del Programa a nivel de su Diseño.
2. Se recomienda que el Programa Orígenes se reformule en función de aspectos claves del tema étnico. Actualmente el programa abarca demasiados componentes, lo cual dispersa y desperfila la necesaria visión de conjunto que debe orientar las acciones de un programa de estas características. El Programa a través de su Secretaría Ejecutiva debe plantear objetivos pertinentes a sus posibilidades, de tal modo de orientar y no sólo administrar los recursos de los coejecutores.
3. En este sentido se recomienda que el Diseño del Programa acote sus Componentes a lo que efectivamente pueda ser administrado y conducido centralizadamente desde la Secretaría Ejecutiva del Programa, haciendo hincapié en la articulación territorial del programa y dejando los componentes de educación y de salud como programas independientes, a cargo de los respectivos ministerios.
4. Es necesario que en la reformulación del Programa se asuma como eje central el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, para que el Programa en el mediano o largo plazo plantee un traspaso efectivo de responsabilidades hacia las organizaciones

indígenas que les permita en el mediano o largo plazo poder administrar los recursos y realizar los procesos de planificación y de evaluación asociados a programas sociales. La re-orientación del Programa en esta área debe considerar una política múltiple, plural y heterogénea, en la medida que la población beneficiaria presenta diferencias regionales, locales, étnicas, tanto en el plano de su organización tradicional como en las nociones que construyen acerca de su propio bienestar.

5. El Panel considera necesario generar una discusión del tema indígena antes del inicio de una nueva fase del Programa, donde sea posible resolver la postura que el Programa Orígenes tiene sobre aspectos controversiales: en la fase de instalación y de aprendizaje se ha constatado una constante tensión entre el polo cultural versus la racionalidad del bienestar socioeconómico.

6. Es necesario que la Secretaría Ejecutiva del Programa efectivamente asuma funciones de planificación, control y evaluación del Programa, de acuerdo a las nuevas características de Diseño de un Programa que debe poner énfasis en el mayor control en los contenidos del Programa por parte de la Secretaría Ejecutiva, además de las labores propias de la administración de sus recursos (financieros y humanos).

7. El área de administración y de gestión técnica debe implementar procedimientos y herramientas para cumplir una labor de seguimiento y orientación general del Programa (incluyendo definición clara de procedimientos, de procesos de producción y metodologías) que sirva efectivamente de guía para sus distintos coejecutores. Asimismo, velar por el efectivo seguimiento y control financiero del programa en todos sus niveles, como también por el efectivo manejo del recurso humano (políticas de personal incluyendo descripciones de cargos, evaluación de desempeño, concursabilidad para cargos)

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Descripción general del programa

El Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas –Programa Orígenes, se enmarca dentro de las medidas que el Estado de Chile ha tomado para el apoyo y fortalecimiento de los pueblos originarios, específicamente los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en zonas rurales. A través de procesos participativos (que contempla capacitación, asistencia técnica y acompañamiento) de planificación local y territorial, como también la ejecución de proyectos comunitarios, productivos, culturales y de medicina tradicional, se espera contribuir a mejorar las capacidades y oportunidades de los destinatarios en el ámbito productivo, educativo, cultural y de salud, y fortalecer las áreas de desarrollo indígena (ADI)²¹ y a las 642 comunidades legales indígenas²² destinatarias del Programa. Adicionalmente, se apoya la implementación de un modelo de Educación Intercultural Bilingüe en las 162 escuelas focalizadas del Programa, como también modelos de atención intercultural de salud.

Para institucionalizar la temática indígena en los distintos sectores del estado, el Programa crea capacidades en los organismos públicos para que la atención a las personas y a las comunidades indígenas sea articulada, adecuada y con pertinencia cultural²³. Para ello se capacita a funcionarios públicos, se coordina con los organismos coejecutores del Programa (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Desarrollo Agro-pecuario, Corporación Nacional Forestal, y la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena) y se llevan a cabo procesos de socialización en los servicios y organismos públicos en los territorios donde éste trabaja.

El Programa pretende implementar un enfoque de integralidad de una intervención altamente participativa y con perspectiva de género, dentro de un marco de trabajo de articulación intersectorial desde el estado. Este Programa es financiado con aportes del estado chileno y un préstamo multi-fase²⁴ del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa en su primera fase (2001 a 2004), opera en zonas rurales de 5 regiones del país (I, II, VIII, IX y X región).

²¹ Las Áreas de Desarrollo Indígena tienen su definición y fundamentación legal en la Ley N° 19.253 (Ley indígena). De acuerdo al Reglamento Operativo del las Áreas de Desarrollo Indígena son "espacios territoriales en los cuales han vivido ancestralmente los pueblos indígenas y donde los organismos de la administración del Estado deben focalizar su acción de manera adecuada y mancomunada en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades, determinados por decreto supremo de MIDEPLAN."

²² La conformación de una organización legal permite adquirir personería jurídica y acceder a distintos programas estatales, incluyendo el Fondo de Tierras y Aguas Indígena (FTAI) y el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI). Estas organizaciones se estructuran según estatutos tipos que CONADI y los municipios les proporcionan. Pasan a ser conducidas por un presidente, un vicepresidente, un secretario y un tesorero (en contraste con los liderazgos tradicionales). La ley vigente (art.10, inc. 2) permite la conformación de una comunidad legal con un tercio de los indígenas mayores de edad y un mínimo de diez personas.

²³ De acuerdo al documento marco del Programa, éste intenta introducir la interculturalidad en las prácticas de las instituciones estatales, con las que conviven cotidianamente las comunidades y personas indígenas. La interculturalidad, en este contexto y de acuerdo a este documento, sería una nueva práctica social en instituciones estatales.

²⁴ Los préstamos multi-fase considera una primera etapa (primera fase) de ejecución programática de naturaleza experimenta, de aprendizaje, y de prueba metodológica de un Programa, teniendo de que éste cumpla con ciertas condiciones vinculantes para la aprobación de una segunda fase.

2. Justificación del programa

De acuerdo al Censo Nacional de Población del año 2002, un 4.6% del total de la población chilena mayor de 14 años declara pertenecer a algún grupo étnico (692,192 personas), de este grupo un 87% se considera Mapuche, un 7% se considera Aymara y un 3% se considera Atacameña²⁵. A nivel regional, las concentraciones más altas de población indígena se encuentran en las regiones IX y Metropolitana. Aunque existe una población indígena urbana de mayores proporciones, ésta población por estar inserta en la urbe, más cerca a los procesos de modernización societal y a la oferta pública, tiene ventajas comparativas respecto de la población rural para acceder a recursos públicos.

Las regiones con mayor concentración de población indígena rural son la de Araucanía (IX) con un 23.5% del total, la I región con un 11.5% del total de los habitantes, y en tercer y cuarto lugar, las regiones X y XI con un 9.5% y 9% respectivamente. En la IX región se concentra el mayor número de comunidades indígenas del país. Esta región tiene aproximadamente 335 mil habitantes en las áreas rurales, de las cuales aproximadamente el 62% pertenece a la etnia Mapuche.

Existe una severa brecha entre los niveles de desarrollo de la población indígena y no indígena en el país. En promedio, la población indígena es más pobre que la no-indígena (35.6% vs 22.6%), viviendo un 10.6% de ésta en condiciones de indigencia (5.5% en el caso de la población no indígena). En la I región la proporción de pobres entre la población Aymara es 13% mayor que a nivel regional. En la II región, donde se concentran los Atacameños, el indicador de pobreza es de 22% entre la población indígena y de 17% a nivel regional. En la IX región el indicador de indigencia entre la población Mapuche es 15% superior al indicador regional. En cambio, en la región metropolitana la diferencia es menor: la indigencia es de 3.1% entre los Mapuche y 2.7% a nivel regional²⁶.

En relación a la situación de la mujer indígena, la información existente señala que ésta debe emigrar muy joven a la ciudad en busca de empleo remunerado, con frecuencia a actividades de servicio doméstico. Por otra parte, tiene una alta participación en el trabajo agrícola no remunerado y en explotaciones productivas de subsistencia. La fecundidad entre las mujeres indígenas es más alta que entre las mujeres no indígenas del área rural y la carga de trabajo doméstico constituye una de las limitaciones para participar en funciones de liderazgo.

En relación al sector productivo, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), casi un 75% de la población indígena rural económicamente activa está dedicada a la actividad agropecuaria. Esta actividad está concentrada en la producción de cereales, principalmente trigo, y ganadería, productos que vienen experimentando una baja sistemática en su rentabilidad económica : por rendimientos de nivel subsistencia generados por la aplicación de técnicas agrícolas tradicionales sobre tierras de baja calidad, alta fragilidad ambiental o sin acceso a recursos hídricos dependiendo de la zona. Esta situación se ve incrementada por la tendencia a la baja de los precios al productor de trigo, leche y carne y, la existencia de minifundios que impiden aprovechar economías de escala para la comercialización y el aprovechamiento de tecnologías avanzadas intensivas en capital. A estas limitaciones anteriores se agregan los bajos niveles de educación de los grupos indígenas rurales que no sólo les impide mejorar la

²⁵ De acuerdo a la distribución de la población indígena por sexo, destaca que la proporción de hombres es levemente mayor a la de mujeres, situación inversa a la de la población no indígena del país.

²⁶ Encuesta Socioeconómica CASEN 1998.

gestión en sus predios, sino que además les dificulta el acceso a fuentes de empleo en sectores no agropecuarios. Considerando que aproximadamente el 60% de los ingresos de estas familias provienen de actividades agropecuarias, la baja rentabilidad de la agricultura tradicional explica los bajos niveles de ingreso, y por ende, en parte explica los niveles de pobreza de las poblaciones indígenas en el área rural.

En general, las poblaciones indígenas acceden a distintos programas estatales de fomento a la pequeña producción rural. Por ejemplo, en la IX región, de unos 10.300 productores que reciben asistencia técnica del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, se estima que el 70% son indígenas. Asimismo, de 12.500 créditos colocados por esta agencia, unos ocho mil son campesinos Mapuches. Sin embargo, estudios existentes indican las siguientes deficiencias que están afectando la provisión de servicios productivos de apoyo: (i) un sesgo marcadamente pro mercado de los instrumentos de política utilizados por el Estado para fomentar el desarrollo productivo en áreas rurales en detrimento de la atención de los grupos o comunidades rurales con bajo grado de articulación externa, dedicados a la auto-subsistencia y actividades no agropecuarias; (ii) falta de información sobre la efectividad e impacto socioeconómico de las intervenciones; (iii) falta de participación de los beneficiarios en la identificación, diseño, formulación, implementación, supervisión y evaluación de los proyectos; (iv) falta de incorporación de una pertinencia cultural en las intervenciones públicas en este sector.

En el sector educación, según datos de la encuesta CASEN de 1996 y del 2000, el promedio de escolaridad de la población indígena es de 7.8 años, inferior en 2.2 años a los observados en la población no indígena. La tasa de analfabetismo alcanza al 10%, cifra muy superior a la registrada por la población no indígena, que apenas alcanza el 4.7%. Para el año 2000, la brecha era menor: 8.4% y 3.8%, respectivamente. Entre los jóvenes indígenas menores de 25 años la tasa de asistencia al sistema educacional es de sólo 54.9%, mientras que entre los no indígenas que pertenecen a ese grupo de edad es 61.6%. Respecto a los niveles de instrucción, para el año 1996, un 8.4% de la población indígena no tenía estudios, en comparación a un 3.8% para la población no indígena. Para el año 2000, las cifras son un 6,3% y un 3.1%, respectivamente. Desde el año 1990 el gobierno viene implementando una profunda reforma de su sistema educativo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados, los programas de mejoramiento impulsados han contemplado sólo parcialmente la existencia de una diversidad lingüística entre los escolares chilenos. Hay consenso entre las actuales autoridades del sector que los principales problemas que enfrenta la población indígena en el ámbito educativo son: (i) planes y programas de estudio no pertinentes a la diversidad cultural y lingüística del país; (ii) insuficiencia de profesores formados y capacitados para impartir la educación bilingüe; (iii) textos escolares sin considerar la cosmovisión de los pueblos indígenas; (iv) materiales de aprendizaje distribuidos por la reforma educacional ajenos a la realidad sociocultural de los niños y niñas indígenas; (v) falta de información específica acerca de la población escolar indígena del país, lo que impide conocer, en términos de tasas de matrícula, repitencia y deserción la situación de dicha población; y (vi) falta de una mayor participación de la comunidad en la gestión escolar.

A comienzos de 1995 MINEDUC dio inicio al Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) el que persigue como objetivo fundamental la construcción de una propuesta curricular pertinente a la diversidad cultural y lingüística de los niños y niñas indígenas del país. En una primera etapa el PEIB desarrolló una serie de experiencias pilotos para dar inicio a una propuesta más global. Dentro de esta línea se encuentra la formación docente, que incluye a profesores de las escuelas PEIB, los funcionarios, dirigentes indígenas y líderes comunitarios, el financiamiento de iniciativas regionales y propuestas innovadoras que permitan la

incorporación de la cultura en la escuela, adquisición de materiales didácticos permanente; el financiamiento de estudios.

En el sector salud, se observan desigualdades importantes en las condiciones de salud entre las poblaciones indígenas y el resto de la población chilena, asociadas tanto a las barreras físicas y culturales de acceso a los servicios de salud en territorios indígenas como a la poca sensibilidad del personal hacia la cultura y tradiciones de la población indígena. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil es considerablemente mayor entre los indígenas que a nivel nacional. La esperanza de vida es notablemente menor entre los indígenas (65 años) que a nivel nacional (72 años). Se ha detectado en los establecimientos de salud que el personal desconoce prácticas médicas y tradiciones de las poblaciones indígenas, problema que debe ser superado para que haya un aumento de usuarios indígenas en los servicios preventivos y curativos.

Cabe señalar que desde 1960 existe en Chile la figura del facilitador intercultural, aunque recién en los años 90 han sido formalizados. Su rol es importante en el apoyo a los pacientes en las consultas médicas. El Ministerio de Salud creó en 1996 el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI), cuyos lineamientos estratégicos apuntan a mejorar la accesibilidad, calidad y capacidad resolutoria de la atención pública, la sensibilidad a las tradiciones y demandas de la población indígena, la participación comunitaria en la evaluación y solución de problemas de salud, y su articulación con los agentes de salud indígenas.

Con la ejecución y puesta en marcha del Programa Orígenes, las acciones desarrolladas por MINSAL y MINEDUC en las poblaciones indígenas de las comunidades focalizadas, pasaron a formar parte integral del Programa.

La población potencial del Programa corresponde a familias de comunidades indígenas, Aymara, Atacameña y Mapuche localizadas en el área rural de la I, II, VIII, IX y X región. De acuerdo al Censo de población del año 1992²⁷, el universo de familias es de 47,179, y se distribuye de la siguiente manera: Región I, 5,057; Región II, 3,517; Región VIII, 7,292; Región IX, 21,640; y Región X, 9,673.

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

El fin del Programa es :“Contribuir al desarrollo integral con identidad de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en el área rural”.

El propósito del Programa es : “Comunidades de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche, en el área rural, han mejorado de manera sostenible sus condiciones de vida y promovido su desarrollo con identidad, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y jurídico”.

Los objetivos específicos del Programa son: (i) mejorar las capacidades y oportunidades de los beneficiarios en el ámbito productivo, educativo, y de salud; (ii) fortalecer a las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) y a las comunidades indígenas beneficiarias del Programa en materia de desarrollo integral con identidad mediante una gestión participativa; y (iii) institucionalizar la temática indígena en los distintos sectores, creando capacidades en los organismos públicos para que la atención a las poblaciones indígenas sea articulada, adecuada y con pertinencia cultural.

²⁷ Censo utilizado originalmente para definir la población potencial del Programa.

Los objetivos específicos de la primera fase son: (i) fortalecer la capacidad de los organismos públicos para atender de manera articulada la problemática específica de las poblaciones indígenas con pertinencia cultural; (ii) fortalecer a las comunidades para que participen en la planificación y ejecución de las intervenciones del Programa y para que se “apropien” de los proyectos; (iii) poner a prueba metodologías participativas e intervenciones que no se hayan aplicado anteriormente para conocer su efectividad; (iv) ejecutar proyectos de educación, salud y desarrollo productivo con pertinencia cultural, que permitan definir con mayor precisión el diseño de las actividades antes de extenderlas en una segunda fase; y (v) obtener resultados de estudios de costo efectividad de las intervenciones, que permitan concentrarse en las actividades que ofrecen mayores beneficios para dar prioridad a los servicios estatales de mayor efectividad.

4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El Programa Orígenes es un programa de desarrollo y a la vez es una experiencia piloto que busca acumular antecedentes para formular una política pública indígena. En tanto programa de desarrollo, es parte de una política pública que intenta superar la situación de desigualdad en que se encuentran los pueblos indígenas. La Ley Indígena de 1993 estableció el deber de la sociedad en general y del Estado en particular de :“respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines,” (Art.1, inc. 3). En tanto experiencia piloto, este programa busca acumular antecedentes para generar una política pública que cambie la relación histórica entre mestizos y pueblos indígenas y entre Estado y pueblos indígena.²⁸

El Programa se enmarca en la Política Indígena del Gobierno y se ha realizado dentro de un contexto donde los sucesivos gobiernos de Chile en la última década han decidido avanzar en el reconocimiento de las culturas de las distintas etnias y en acciones que respondan a sus necesidades y demandas. Específicamente, la implementación del Programa responde a un compromiso explícito de parte del señor Presidente Lagos, adscrito dentro del documento “Carta del Presidente a los Pueblos Indígenas de Chile” (31 mayo 2000).

El instrumento legal que dio origen al Programa es el Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda (D.S.) N° 237, del 13 de marzo de 2001, en que se autoriza la contratación de Crédito externo con el Banco Interamericano de Desarrollo BID por un monto de US\$ 34.800.000 dólares. El Reglamento Operativo se rige por la resolución exenta No. 02087 del 27 de septiembre de 2001. Asimismo, se adscribieron convenios con los coejecutores del Programa: entre MIDEPLAN y MINSAL, D.S. 171 del 28 de agosto de 2001; entre MIDEPLAN y MINEDUC, D.S. 170 del 28 de agosto de 2001; entre MIDEPLAN e INDAP, D.S. 172 del 28 de agosto de 2001; entre MIDEPLAN y CONADI, D.S. 173 del 28 de agosto de 2001; y entre MIDEPLAN y CONAF, D.S. 181 del 17 de septiembre de 2001. Finalmente, se constituye el Comité de Coordinación y la Secretaría Ejecutiva del Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (Orígenes) con el D.S. 156 del 3 de agosto de 2001.

El Programa corresponde a un producto estratégico de la Subsecretaría de MIDEPLAN (2003), “Coordinación de Políticas y Programas Indígenas – Señor subsecretario de MIDEPLAN, por encargo del Presidente de la República, coordina todos los esfuerzos del gobierno en el tema indígena, lo que incluye no sólo CONADI y el Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID, sino que además la oferta de los distintos órganos públicos en el tema”.²⁹

²⁸ Documento Marco, Programa Orígenes.

²⁹ Fuente: www.DIPRES.cl

5. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa y proceso de producción de los componentes^{30/31}

El Programa contempla la ejecución de cuatro componentes y 10 subcomponentes, los que son producto de un trabajo conjunto entre los distintos sectores involucrados en la ejecución y que son beneficiados de él.

Componente 1. Fortalecimiento institucional de las comunidades indígenas y de las instituciones públicas

El objetivo de este componente es generar capacidades y compromisos a nivel de las comunidades para la planificación y ejecución participativa de las intervenciones del Programa. A través de este componente se avanza en el proceso de autogestión comunitaria en las 642 comunidades, y apoya a cerca de 50 asociaciones indígenas constituidas legalmente en la formulación de sus proyectos de desarrollo.

Asimismo, a través de este componente se realizan actividades para mejorar las capacidades técnicas, así como para sensibilizar y aumentar el compromiso de las instituciones públicas participantes en el Programa (CONADI, Ministerios, gobiernos regionales, gobernaciones y municipalidades) de manera de integrar la perspectiva indígena e intercultural en las políticas y mejorar la eficiencia e impacto de los programas públicos. Este componente consta de los siguientes subcomponentes:

Subcomponente 1.1: Fortalecimiento de las comunidades e institucionalidad indígena en materia de desarrollo integral con identidad mediante una gestión participativa. Las actividades de este subcomponente plantean promover la organización y participación de las comunidades por medio de un proceso de planificación participativa, que a su vez aporta información sobre la población beneficiaria, sus necesidades y prioridades para ser utilizada en la planificación de las inversiones del Programa. De acuerdo al diseño original del Programa, existen tres subproductos que aportan a este proceso: los planes comunitarios de desarrollo (PCD), las iniciativas comunitarias y capacitación y asistencia técnica a las comunidades.

Planes participativos de desarrollo (PCD y PTD): En el año 2003, se incorporó, en modalidad de experiencia piloto, una metodología de planificación participativa en base de etno-territorios, que incorpore los PCD individuales en un proceso mayor, de desarrollo de Planes de Desarrollo Territorial (PTD). A partir de 2004, los PTDs estarían implementándose para un porcentaje mayor de las comunidades focalizadas (642 comunidades focalizadas en total). Para la fase I del Programa, se define como meta que un 80% de las comunidades focalizadas (514) ejecutan su PCD o PTD en plazos programados.

³⁰ Para los propósitos de este informe, se combina la descripción de componente con su proceso de producción (puntos 1.5 y 1.6 del formato de informe final).

³¹ El concepto de “elaborado” se refiere al resultado del proceso de participación, que en muchos casos da origen a proyectos formulados; proyectos “aprobados” se refiere a proyectos que han sido formulados y pasaron por la instancia de aprobación respectiva, en este caso, el Comité Zonal; proyectos “ejecutados” y/o terminados corresponde a aquellos cuyo proceso de inversión ya ha concluido, incluyendo sus respectivas rendiciones de recursos. En este sentido, el Panel no da cuenta de los proyectos “ejecutados” debido que el proceso de rendición, seguimiento e información sobre cada uno de ellos, no se encuentra sistematizado. La razón principal parece ser el desfase que se produce al momento de aprobar un proyecto y su rendición, lo que dificulta su seguimiento.

Cuadro 1.1: Cuantificación de planes participativos de desarrollo (a diciembre 2003)

	Años 2001-2002	Año 2003 (a dic.)	Acumulado a dic. 2003
PCD elaborados	83		83
PTD elaborados		18	18

Fuente: Informes de Seguimiento, Programa Orígenes

Los planes participativos de desarrollo incluyen iniciativas comunitarias, actividades de capacitación y fortalecimiento comunitario, el plan productivo y actividades en salud, educación y cultura, entre otros. Son producto de un proceso de planificación participativa que se expresa en un plan de desarrollo y de acción consensuado por todos los miembros de la comunidad y/o territorio, y es coherente y adecuado a las necesidades y anhelos de esas familias, así como, a las oportunidades y restricciones que ofrece el Programa y las políticas de gobierno. Los planes deben cumplir a lo menos, con los siguientes requisitos: coherencia intraterritorial y con las políticas regionales/nacionales; consideración del entorno ligado a la comunidad y del tramado institucional del municipio, provincia y región; pertinencia y viabilidad técnica y financiera de las iniciativas propuestas; haber sido elaborados con amplia participación, especialmente de los jóvenes y mujeres; responder a las necesidades prioritarias de la comunidad; ser coherentes con políticas y estrategias de desarrollo local; promover el desarrollo económico y sociocultural de la comunidad/territorio; contener un plan de seguimiento; contener un plan de mantenimiento de las obras y/o sostenibilidad de las intervenciones; y ser consistentes con el procedimiento ambiental del Programa. La ejecución del plan es de responsabilidad de la comunidad, en conjunto con los coejecutores correspondientes (dependiendo del contenido, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, Corporación Nacional Forestal, y la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena) . Los equipos regionales del Programa hacen seguimiento de la ejecución de los planes e intervienen oportunamente en la resolución de los problemas que se presentan.³²

El Programa cuenta con material didáctico y con formatos para apoyar en el proceso de desarrollo de planes (formatos planes, manuales de desarrollo, de autodiagnóstico, de comités de apoyo). En el proceso de desarrollo de dicho planes, acompañan a las comunidades los promotores (quienes son funcionarios locales del Programa Orígenes) y los encargados de componentes a nivel regional.

De acuerdo a un documento técnico³³ sobre la metodología de planificación participativa en base a los etno-territorios, se detalla a continuación, una propuesta del proceso de instalación de la metodología con enfoque territorial. En la actualidad, se aplica esta metodología para el desarrollo de los PTD, sin embargo, la metodología aun no ha sido sancionada por la totalidad del Programa.

Paso 1: Definición de territorios. Esta metodología de trabajo debe ser discutida y sancionada en reuniones de coordinación del equipo regional, la Secretaría Ejecutiva y los promotores del Programa. Los pasos y definiciones principales son comunicados en talleres a cada equipo de trabajo. Este Plan territorial cuenta con encargados y responsables directos en cada equipo regional y al nivel de la Secretaría Ejecutiva del programa. Por último se comunica a la Gobernación y municipios y organismos co-ejecutores respectivos esta nueva metodología y

³² Reglamento Operativo, Programa Orígenes.

³³ El Programa Orígenes y el desarrollo territorial indígena en Chile, R. Valenzuela, documento interno del Programa Orígenes.

sus responsables directos. Para la definición del territorio se sugiere adoptar, como mínimo, los siguientes cinco criterios: parental, económico, ritual, agroecológico e histórico.

Paso 2: Definición de un Plan Inicial de Trabajo (PIT). En primer lugar debe abordarse la construcción de un perfil o propuesta de trabajo territorial. Esta es construida por el programa a través del equipo regional y a partir del conocimiento que ya poseen o tienen los promotores sobre las características socioculturales que predominan en su territorio de trabajo. Tarea de responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva y el equipo regional respectivo.

Paso 3: Inducción del enfoque territorial en los coejecutores del Programa. Al interior de la Secretaría Ejecutiva se establece una coordinación que tiene como tarea asegurar la integralidad en la ejecución de los PTD. Entre sus principales tareas debe obtener la sanción de este enfoque metodológico por parte de los coejecutores (comité técnico) y debe definir interlocutores (sectoriales), para actuar como contraparte técnica en mesas de trabajo destinadas a la elaboración de los PTD. Debe asimismo asegurar en esas mesas técnicas la presencia del municipio y de la gobernación provincial con el mismo fin.

Paso 4: Instalación en terreno. Una vez constituidas las mesas territoriales de trabajo, (sin olvidar que su misión es proporcionar instrumentos técnicos e información que sirva de base para la elaboración de PTD). Se debe tomar decisiones que puedan contribuir, a su vez, a mejorar la interlocución entre las comunidades y el aparato público. Para este efecto se levanta un programa inicial de trabajo, (PIT), que articula y programa sesiones de trabajo para levantamiento y entrega de información al nivel de las comunidades y brindará asistencia y capacitación a los dirigentes. Luego, esta mesa, procede a elaborar un programa inicial de trabajo que defina y organice jerárquicamente acciones conjuntas entre el aparato público y las comunidades, con la finalidad de someter a evaluación un conjunto de alternativas de trabajo para la elaboración de PTD. En un segundo momento, el análisis de estas propuestas, da origen a la contratación de especialistas que brinda la asistencia técnica que se requiera para obtener información conducente a decidir entre las alternativas de desarrollo previamente presentadas y que resulten más sostenibles, más eficientes, eficaces y culturalmente adecuadas. Cumplida la etapa anterior, se recepciona aquellas demandas que resulten pertinentes de ser financiadas por el programa y se derivarán las otras a las instancias públicas y locales que corresponda, (demandas en capacitación, asistencia técnica, apoyo productivo, IC, etc). Finalmente la mesa técnica proporciona apoyo para la definición de los instrumentos formales requeridos por el programa y los distintos servicios y que se traducen en los requisitos de postulación y acceso a bienes y servicios públicos. (cartas de compromiso TDR, etc)

Paso 5: Planificación. Una vez establecidos y evaluados los PTD se procede a su jerarquización para programar la entrega de recursos y su financiamiento en el tiempo. Esta planificación debe contar con la aprobación de la mesa de trabajo indígena. Estos planes territoriales de desarrollo luego, son derivados a cada Comité Zonal³⁴ para su aprobación.

Paso 6: Ejecución. Cada componente según sus competencias y atribuciones procede a aprobar la entrega de recursos de acuerdo a su disponibilidad y programación anual. En todos los casos se cuenta con la aprobación de la comunidad y cada uno de los proyectos de inversión han sido evaluados tanto en términos técnicos como en relación con su pertinencia cultural.

Paso 7: Evaluación. El Programa debe contratar, al final del proceso, una evaluación externa para obtener información sobre los resultados alcanzados.

Paso 8: Registro, monitoreo y sistematización. Sin perjuicio de lo anterior y, con el mismo fin, el componente de fortalecimiento realiza el registro, monitoreo y sistematización de las actividades previstas en la metodología de trabajo territorial implementada. El Programa a su vez, debe considerar que una vez recibida la capacitación técnica el proceso no acaba allí, en efecto, la tarea de traducción y aplicación práctica de estos conocimientos es tan importante o

³⁴ Ver punto 8 del Capítulo 1 para su descripción.

más que la tarea de aprendizaje previa. Así, para obtener un máximo provecho del proceso de capacitación, el programa debiera considerar instalar hacia el futuro mecanismos de control y seguimiento, de forma tal, que las actividades de aplicación de los conocimientos adquiridos por los dirigentes durante el proceso de capacitación, sea efectivamente supervisada y, eventualmente corregida por el programa. Para esto los promotores en conjunto con los dirigentes capacitados deberán generar instancias de discusión y análisis de las acciones emprendidas por la comunidad, poniendo énfasis en la evaluación de los procesos seguidos y los resultados obtenidos. Así, en cada territorio, la tarea de planificar las actividades considera o debiera considerar la aplicación de los conocimientos adquiridos mediante la capacitación, permitiendo además, una discusión y replanteo permanente de las acciones consideradas en los PTD y PCD.

Iniciativas Comunitarias (IC): De acuerdo al Reglamento Operativo, las iniciativas comunitarias financian propuestas que provienen directamente de las comunidades, siempre que sean prioritarias y complementarias con las acciones de desarrollo que promueve el Programa en todos sus componentes, salvo en el Desarrollo Productivo que es financiado por proyectos correspondientes a su componente. Como meta para la primera fase, se ha definido que al menos 80% de las 642 comunidades focalizadas (514 en total), hayan financiado iniciativas comunitarias de fortalecimiento de su institucionalidad. Los tipos de proyectos incluyen mejoramientos a sedes comunitarios, habilitación de espacios recreativos, reconstrucción de iglesias y capillas, proyectos de rescate cultural y de equipamiento cultural, entre otros.

Cuadro 1.2 : Cuantificación de planes participativos de desarrollo (a diciembre 2003)

	Años 2001-2002	Año 2003 (a dic.)	Acumulado	Meta 2004
IC aprobados	212	246	458	162

Fuente: Informes de Seguimiento, Programa Orígenes

Un esquema breve del proceso productivo de las IC es el siguiente:

- a) Se identifica la idea de proyecto en un proceso de planificación participativa de PCD o PTD con apoyo del promotor (funcionario Orígenes, equipo regional)
- b) La comunidad formula el proyecto con apoyo de promotor
- c) El equipo regional de Orígenes analiza, evalúa y jerarquiza las propuestas (equipo técnico constituido por encargado de equipo regional, encargado de componente en región y dirigentes indígenas designados por el Programa, de acuerdo a las bases 2002).
- d) Se envía al Comité Zonal para su evaluación y aprobación
- e) El Comité aprueba propuesta
- f) Firma convenio entre comunidad y Programa Orígenes.
- g) Se transfiere recursos desde Secretaría Ejecutiva a SERPLAC, y a Comunidades (en cuenta bancaria)

Se estipula que las intervenciones en cada comunidad en esta actividad no superarán los 33 meses y el costo promedio es de US\$4.166 (equivalente de 2.500.000 CH\$) con un tope máximo equivalente por familia de US\$300. De acuerdo al Reglamento Operativo, el monto se asigna utilizando los criterios: densidad poblacional y pobreza, ambos ponderados por un factor territorial. De acuerdo al Reglamento, los criterios globales de elegibilidad son: coherencia interna, viabilidad y fundamentación de la propuesta, coherencia técnica y operativa del proyecto, consistencia del proyecto con las prioridades de la comunidad, contraparte comunitaria, otros aportes, y justificación del monto solicitado.

El Programa cuenta con un manual metodológico para jerarquizar iniciativas comunitarias que definen los distintos criterios a utilizarse en el proceso de priorización (focalización, factibilidad económica, factibilidad administrativa, factibilidad política, inserción comunitaria, capacidad de cambio, ajuste a objetivos, sinergia e intersectorialidad), como también bases técnicas para la elaboración de propuestas para las IC para el año 2002. Éstas estipulan que el Programa apoyará proyectos que mejoren y/o fortalezcan a las comunidades indígenas, tales como: “propuestas de capacitación en contenidos culturales indígenas, construcción y/o mejoramiento de sedes comunitarias, participación de la comunidad en actividades culturales indígenas, talleres de lengua indígena, mejoramiento de la infraestructura social comunitaria, e iniciativas de desarrollo organizacional.” Asimismo, estipula que podrán postular todas las comunidades que están seleccionadas por el Programa, teniendo personalidad jurídica vigente, presentando el formulario diseñado para tal efecto, el certificado de personalidad jurídica vigente, cartas de compromiso de aportes propios, y fotocopia de cédula de representante legal. Se estipula también que el monto a financiarse no podrá exceder a los \$2.500.000; que los recursos serán no reembolsables, pero deben ser rendidos en un plazo máximo de un mes contado desde el término de la ejecución del proyecto. Las bases definen sanciones para quienes no cumplen con la rendición de cuentas en la forma establecida: no se considerarán en futuros financiamientos patrocinados por el Programa.

Capacitación y asistencia técnica: Se define como meta que al menos un 60% de las comunidades (sus dirigentes y otros miembros) focalizadas (642 en total) han recibido capacitación en gestión de proyectos y conocimiento de la oferta pública. Este subcomponente también financia acciones para promover la institucionalidad participativa de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI)³⁵, capacitación para la planificación y diseño de sus proyectos, capacitación en gestión y administración, oferta pública y resolución de conflictos para los dirigentes de la organización que se genera en las ADI, y planes de manejo y conservación de recursos naturales. La meta para esta actividad es que 5 ADIs cuenten con institucionalidad indígena constituida y modelos de gestión funcionando. Asimismo, el subcomponente debe apoyar a cinco experiencias innovadoras de gestión participativa en el ámbito territorial del Programa.

Para definir el contenido y modalidad de las capacitaciones, el Programa sistematizó la demanda temática desde las comunidades, desarrollando una propuesta que posteriormente se trabajó con los equipos regionales del Programa. En la actualidad, se licita este programa de capacitación.

Respecto al trabajo con las cinco ADI, el Programa basa sus actividades desde los equipos regionales, en el modelo de gestión existente en las áreas, trabajando con las mesa regionales de definición de inversión pública (de las ADI), para que incorporen la participación indígena al trabajo.

Subcomponente 1.2: Fortalecimiento de la institucionalidad pública para la entrega de servicios pertinentes a la población indígena. Este subcomponente se dirige a fortalecer las instituciones públicas participantes en el Programa. Se organiza en torno a dos objetivos: (i) fortalecer a la CONADI, dada su responsabilidad en relación a la política indígena; y (ii) aumentar la capacidad, sensibilidad y compromiso a nivel de las instituciones públicas participantes en el Programa (MIDEPLAN, Ministerios de Educación y Salud, INDAP, CONAF, Intendencias, gobiernos regionales y municipalidades, así como otros organismos relacionados) para integrar la perspectiva indígena e intercultural en sus políticas y programas.

³⁵ Ver sección 1, nota de pie de página para descripción de las ADI.

CONADI: Se financia la ejecución de una serie de estudios, consultorías y cursos de capacitación, que apunten a la formulación de una propuesta de fortalecimiento técnico y organizacional, en conformidad con el Plan de Reestructuración aprobado por el Consejo Nacional de la CONADI. Se apoya también la gestión técnica del Consejo de la CONADI, para lo cual se financian estudios y asesorías técnicas en las materias que legalmente le compete. La meta, de acuerdo al Marco Lógico de septiembre de 2003, de este producto es que la CONADI ha mejorado su capacidad técnica y de gestión (100% de sus directivos han sido capacitados y han adecuado sus prácticas).

De acuerdo al Informe Programa Orígenes 2003, se logró realizar módulos de capacitación a 40 funcionarios de CONADI en manejo y resolución de conflictos, como asimismo, materializar apoyo técnico al Consejo Nacional de CONADI mediante la contratación de asesores para dicho Consejo. El actual equipo del componente trabaja en coordinación con un equipo de CONADI, para definir en conjunto los contenidos del fortalecimiento institucional. Para el año 2004, éste consiste en un trabajo relacionado al desarrollo de un modelo de gestión pública orientado a los grupos originarios, una política de inversión pública en torno a lo mismo y una estrategia de comunicaciones.

Capacitación y sensibilización en la temática indígena de las entidades públicas: De acuerdo al Reglamento Operativo, consiste en tres subproductos: cursos en interculturalidad para 480 funcionarios públicos, encuentros y talleres sobre la temática indígena organizados y coordinados por CONADI, y asesorías a los requerimientos de la “Comisión de Verdad y Nuevo Trato”.

En 2003, se trabajó en diagnóstico y un sistema de indicadores sobre las necesidades de capacitación en los funcionarios públicos. En base de este proceso, en la actualidad, se ha definido un programa de trabajo, en conjunto con los equipos regionales, quienes recomiendan participantes. Adicionalmente, se recomienda incorporar funcionarios a nivel directivo.

Respecto a la cuantificación de esta actividad, de acuerdo al Informe Programa Orígenes 2003, se ha capacitado un total de 507 funcionarios del nivel regional y 220 del nivel municipal. Paralelamente, se licitó durante el 2003, un programa de capacitación que busca la modificación de prácticas de 500 funcionarios públicos para ser desarrollado en 2004.

Componente 2. Desarrollo productivo de las comunidades indígenas

El objetivo general del Componente de Desarrollo Productivo es mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de las personas y familias rurales Aymaras, Atacameñas y Mapuche. Los objetivos específicos son: (i) incrementar los ingresos de las familias de las comunidades indígenas rurales focalizadas mediante el fortalecimiento y mejoramiento de sus prácticas productivas y respetando su cultura; (ii) asegurar una adecuada participación de las comunidades indígenas en el proceso de formulación, seguimiento y control de proyectos; (iii) apoyar la elevación del nivel de inversión privada en las áreas rurales indígenas como mecanismo de desarrollo socioeconómico de largo plazo; y (iv) brindar el soporte institucional a las agencias estatales de fomento productivo que ejecutarán el componente.

La ejecución de este componente es responsabilidad compartida entre el propio Programa y los organismos coejecutores: el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF). A través de Convenios de Ejecución (CE), cada agencia desarrolla las actividades y compromisos

contemplados en los convenios, para lo cual hace uso de los instrumentos ³⁶ y normas propias que cada organismo tiene. En la sección 1.8 “estructura organizacional y mecanismos de coordinación” se especifican las responsabilidades de los organismos coejecutores.

Para el cumplimiento de los objetivos específicos, este componente contempla la ejecución de dos subcomponentes:

Subcomponente 2.1: Desarrollo de planes comunitarios con proyectos de desarrollo productivo.

Este subcomponente financia proyectos de desarrollo productivo en las comunidades indígenas rurales que han sido focalizadas. El financiamiento se logra mediante: a) El aporte de recursos que el Programa realiza para el financiamiento de proyectos, en este caso Orígenes transfiere a los organismos coejecutores los recursos para los proyectos, dependiendo de su naturaleza (agrícolas, forestales y no agrícolas); b) el aporte que realizan al Programa, con recursos propios, los coejecutores. El organismo que contribuye con la mayor cuantía de recursos es INDAP, cada organismo transfiere recursos a las comunidades mediante los instrumentos respectivos (ver cuadro 1.3), finalmente; c) las comunidades realizan un aporte mínimo de 10% del valor total de los proyectos; este aporte es la suma de las valoraciones consistentes en mano de obra, materiales y recursos monetarios. El cuadro 4.12 de la sección 4.3 muestra la evolución de los recursos involucrados en este subcomponente.

Los proyectos productivos están contenidos en documentos que se denominan Planes Productivos (PP), los que forman parte de los ya mencionados Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) o Planes de Desarrollo Territorial (PDT)³⁷, según el caso³⁸. Los tipos de proyectos financiados son:

Proyectos de desarrollo agropecuario, entre los que se financian inversiones en infraestructura productiva, pequeñas obras de riego, plantaciones, ganadería, entre otros, el beneficio de la inversión incluye apoyo para los gastos operacionales.

Proyectos manejo forestal y de recursos naturales, entre los que se financian inversiones de forestación, manejo de plantaciones, bosque nativo y bofedales, proyectos de protección y

³⁶ Instrumentos: se refiere a los programas que cada servicio público ejecuta, por ejemplo el programa de Bono Ganadero de INDAP, es un instrumento.

³⁷ Aunque el diseño original de este subcomponente considera que los PP constituyen un eje estratégico fundamental para la formulación de los Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD), los que son parte del componente N° 1, en la práctica este requisito no siempre se cumple, siendo posible que se financien PP aun cuando no existan los PCD. Además, el paso de PCD a PDT ha alterado el cumplimiento de esta norma.

³⁸ Adicionalmente, dentro de este subcomponente se tiene contemplado financiar a fines de la primera fase, la contratación de servicios de consultoría especializada para la identificación y evaluación de proyectos de inversión productiva de alta rentabilidad en las cinco Areas de Desarrollo Indígena (ADI) del Programa. Asimismo, los servicios de consultoría incluirán seminarios de difusión y validación con inversionistas privados (nacionales y extranjeros). La metodología de trabajo deberá permitir la participación activa de la comunidad de cada ADI en la discusión y elaboración de los estudios de preinversión. Esta actividad se encuentra planificada para ser ejecutada el año 2005. De acuerdo al Informe “Consultoría programa Integral de Desarrollo de Comunidades indígenas”, de Santiago Consultores Asociados (página 37), esta actividad busca identificar inversiones de mayor cuantía en las zonas indígenas del país, en el que participen tanto el sector público como el privado. En este informe se justifica esta actividad señalando que la magnitud y duración de las inversiones promedio contempladas por familia, en el componente, son insuficientes para eliminar la pobreza entre los indígenas de las regiones donde actúa el Programa.

recuperación ambiental. Estas inversiones incluyen también apoyo a los gastos de asistencia técnica e insumos de materiales.

Proyectos productivos no agrícola, entre los que financia instalación de talleres, artesanía, procesamiento de productos, comercialización, proyectos de pesca y marisquería, etc., financiándose maquinaria y gastos operacionales.

Dentro de este subcomponente se financian los servicios de asesoría necesarios, tanto para la formulación de los Planes Productivos, como asistencia técnica para la ejecución de estos proyectos de todas aquellas comunidades indígenas participantes. El propósito es dar igualdad de oportunidades a todas las comunidades participantes para la preparación y negociación de sus Planes Productivos. Para esto el subcomponente ejecuta, a través de los instrumentos propios de las agencias estatales co-ejecutoras: INDAP; CONAF y CONADI, para esto cada uno de los coejecutores ha puesto a disposición de las comunidades los siguientes instrumentos:

Cuadro 1.3: Instrumentos de las agencias coejecutoras del programa Orígenes

Agencia coejecutora	Instrumentos³⁹
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	Programa de Riego campesino Programa de Desarrollo y Fomento a la Ganadería Apoyo a proyectos productivos Indígenas
Corporación Nacional Forestal (CONAF)	Desarrollo Forestal y Gestión de Recursos Naturales
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Programa de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural

Fuente: Elaboración del Panel en base de documentación del Programa Orígenes.

Los proyectos aprobados son financiados con presupuesto de los servicios o agencias respectivas. El Programa exige un mínimo de 10% de aporte por parte de las comunidades. Con el objeto de lograr una distribución equitativa el monto máximo que financia el Programa para el Plan Productivo es de US\$1.200 por familia, y los recursos del Programa se destinan a los gastos elegibles adicionales, por encima de los montos máximos definidos en los instrumentos de las agencias estatales.

En cuanto a las metas de este subcomponente, en la actualidad se tiene contemplado el apoyo a 642 comunidades, habiéndose financiado PP hasta fines del 2003 a 415 comunidades. El siguiente cuadro muestra en términos regionales, las comunidades meta y los apoyos realizados. La meta contemplada en el proyecto inicial es de 600 comunidades, beneficiando a 12.000 familias.

³⁹ Ver convenios de agencias con el Programa

Cuadro 1.4: Comunidades con planes productivos aprobados.

Región	Comunidades	Planes Productivos aprobados a diciembre 2003
I	38	20
II	13	13
VIII	58	55
IX	412	248
X	121	79
Total	642	415

Fuente: "Informe programa orígenes: Avances 2003".

Las etapas presentes para la elaboración, presentación, evaluación y seguimiento de los planes productivos (PP) son las siguientes⁴⁰:

- a) **Contacto, promoción y diagnósticos en la comunidad.** En esta etapa participan el promotor de la comunidad, los profesionales de las Unidades Ejecutoras Zonales o UEZ (ver sección 1.8) a cargo del componente productivo, los coordinadores regionales de las agencias estatales coejecutoras y representantes de las comunidades. El objetivo es formar equipos de trabajo que permitan verificar la pertinencia técnica de los potenciales proyectos que conformarán el PP. Para ello, primeramente se reúne toda la información existentes sobre el territorio para evaluar las potencialidades productivas; el promotor toma contacto con la comunidad y desarrolla un proceso de planificación colectiva con ella, generando un diagnóstico participativo⁴¹. Como resultado de este diagnóstico, la comunidad selecciona y jerarquiza los proyectos, luego se ve la pertinencia de contratar asesoría técnica para la elaboración del PP.
- b) **Elaboración de los Planes productivos.** En esta etapa se entrega información sobre los instrumentos existentes en cada una de las agencias coejecutoras para la concreción del PP. La propia comunidad puede elaborar sus PP o solicitar asesoría para formularlo. En este caso se deben respetar las normas y procedimientos del Reglamento Operativo del Programa, de acuerdo a este reglamento es INDAP quien administra la contratación del servicio de asesoría.
- c) **Presentación del Plan productivo.** Cada PP elaborado es presentado a la UEZ para su evaluación, para ello se presentan 4 ejemplares impresos del PP, un disquete con el documento, los proyectos productivos, los antecedentes legales de la comunidad y sus representantes y la carta compromiso de la comunidad.
- d) **Evaluación de los Planes Productivos.** La evaluación de los PP se lleva a cabo en una instancia de coordinación regional. En esta instancia se encuentran presentes los representantes de la UEZ y de los coejecutores zonales. Además, se invita a participar a los otros integrantes que se estiman técnicamente pertinentes, por ejemplo SERCOTEC, CONAMA y SERNATUR. La evaluación se realiza en función de dos tipos de criterios: elegibilidad y viabilidad técnica. Los criterios específicos incluyen:

Elegibilidad: que los beneficiarios correspondan a la población objetivo; que los beneficiarios

⁴⁰ Fuente: Programa Orígenes (2002) "Guía Práctica para la Implementación del Componente Desarrollo Productivo"; Programa Orígenes "Manual Metodológico Autodiagnóstico Productivo".

⁴¹ Los principales elementos del diagnóstico son: recopilación de información sobre el equipamiento e infraestructura productiva, identificación de las organizaciones existentes en la comunidad, identificación de las necesidades e intereses de estas organizaciones y de la comunidad, conocimiento de las problemas productivos, causas y consecuencias, selección y jerarquización de los problemas productivos y, selección de los problemas en un(os) proyecto(s) como solución.

cumplan los requisitos formales de financiamiento de las agencias estatales; que los objetivos del PP correspondan al ámbito productivo; pertinencia, es decir, que los proyectos presentados dentro del PP se ajusten a los instrumentos disponibles para este componente. Técnica: factibilidad agropecuaria; sostenibilidad financiera de las inversiones; adecuada consideración de mercado; experiencia previa de acción colectiva; capacidad de gestión de la comunidad; consideración cultural; consideración ambiental. Estos criterios están definidos en una Matriz de evaluación, la que contiene tres ámbitos: i) la situación actual de los beneficiarios, ii) las características del PP; iii) el aporte del PP al desarrollo regional.

Las posibilidades que se presentan en la evaluación puede dar origen a tres tipos de PP: i) planes aprobados, en este caso se procede a su negociación en un plazo de 60 días; ii) PP aprobados con observaciones, en este caso las consideraciones hechas por los evaluadores deben ser corregidas en un plazo de 30 días y los PP son nuevamente presentados a las UEZ y; iii) PP rechazados, en este caso los planes pueden ser reformulados y presentados nuevamente. Estos resultados son presentados en un acta bajo la firma responsable del coordinador del UEZ al Comité Zonal o COZ (ver sección 1.8), quien realiza la sanción definitiva., este organismo tiene un plazo de una semana para dar respuesta. Luego se informa, vía escrita, a la comunidad de los pasos a seguir. Los resultados son publicados en un diario de circulación regional. El plazo total del proceso de evaluación no debe ser superior a 6 semanas.

- e) **Negociación de los Planes Productivos.** El representante legal de la comunidad conjuntamente con la UEZ y las agencias coejecutoras, firman un Convenio de Ejecución (CE), en el cual se estipula la entrega de los recursos a la comunidad. Dependiendo del tipo de proyecto cada coejecutor debe firmar el convenio. El plazo de negociación es de 60 días.
- f) **Ejecución de los Planes Productivos.** Una vez firmado el convenio, se inicia la ejecución del PP. La relación en este caso es con las agencias coejecutoras respectivas, es decir INDAP, CONAF o CONADI. La comunidad es responsable de la gestión del PP, en caso de ser necesario, se contrata la asistencia técnica según las normas del Reglamento Operativo, en este caso es INDAP la agencia responsable de la administración de la contratación. La UEZ es encargada de identificar a empresas consultoras y expertos individuales.
- g) **Administración de los recursos financieros.** La comunidad dispone de una cuenta bancaria, en la cual se traspasan los recursos de acuerdo a lo convenido en el CE. La comunidad es la responsable de la administración de los recursos, incluyendo las rendiciones respectivas de los gastos realizados. Dependiendo del tipo de proyecto, agrícola, forestal o no agrícola, es cada organismo Coejecutor quien transfiere los recursos a las comunidades mediante mecanismos propios. Los mecanismos usados son: i) giro directo (cheque) a la comunidad por una parcialidad del monto total del proyecto, condicionando los próximos giros a la rendición del monto traspasado. Este sistema es usado por los tres coejecutores; ii) pago a proveedores en que las comunidades han hecho las compras, contra la factura del proveedor. Este mecanismo sólo lo utiliza INDAP y lo hace emitiendo órdenes de compra que la comunidad presenta al proveedor. Cabe notar que INDAP transfiere recursos directamente, mientras que CONAF y CONADI lo hacen a través de convenios con las Gobernaciones provinciales⁴².
- h) **Modificaciones.** Los PP pueden ser modificados siempre y cuando no se altere la naturaleza de ellos. Las modificaciones necesarias son solicitadas a la UEZ en consulta con la SE y los coejecutores, quienes deben pronunciarse sobre la recomendación.

⁴² Por Ley, CONAF y CONADI no pueden transferir recursos directamente, menos sin licitaciones públicas y abiertas. Es estos convenios con las gobernaciones son arreglos institucionales generados para realizar la labor de transferir recursos a comunidades.

- i) **Rendición de recursos.** Las rendición de cuentas es responsabilidad de las comunidades y se realiza de acuerdo al Manual de Procedimientos Administrativos del Programa y las normas de las agencias coejecutoras respectivas.
- j) **Elaboración y entrega de Informes.** La comunidad debe dar cumplimiento del CE en cuanto a rendición de informes periódicos de gestión, de avance y término del PP. Los coordinadores zonales, promotores y UEZ dan seguimiento a cada uno de los PP.

Componente 2.2: Apoyo a las agencias estatales de fomento productivo coejecutores del Programa para mejorar la gestión.

Este Subcomponente, forma parte del diseño del Programa y fue generado para financiar a los coordinadores técnicos zonales quienes realizan la vinculación de las oficinas locales de las agencias públicas coejecutoras con las Unidad Ejecutora Zonales (UEZ). Incluye además, la contratación de ejecutivos de proyectos y de especialistas administrativos para responder a la mayor carga de trabajo contable, de registros, e informes financieros; así como viáticos y apoyo logístico incrementales a la ejecución de estas contrataciones.

El principal producto de este subcomponente es la contratación de coordinadores técnicos zonales. Estos coordinadores son los encargados de vincularse con las agencias estatales coejecutoras de este programa. Por lo tanto, el proceso de producción puede ser definido como un sistema continuo de coordinación entre los agentes técnicos zonales financiados por el Programa y las agencias públicas coejecutoras. Las acciones están contenidas en el Reglamento Operativo y consideran actividades de diseño, coordinación, ejecución y seguimiento y realización de informes de avance al Programa⁴³.

Componente 3. Educación intercultural bilingüe y desarrollo cultural de las comunidades y escuelas del Programa.

Este componente lo ejecutan el Ministerio de Educación y la CONADI. Los objetivos de este componente son:

- Rescatar, fortalecer y desarrollar la cultura de las comunidades Aymara, Atacameña y Mapuche promoviendo el reconocimiento de la diversidad cultural en la sociedad.
- Diseñar, implementar y evaluar una propuesta pedagógica para el mejoramiento en amplitud y calidad de los aprendizajes correspondientes al currículum nacional de enseñanza general básica que propone la Reforma de la Educación, en 162 escuelas donde estudian niños y niñas de los pueblos indígenas Aymara, atacameño y Mapuche.

Subcomponente 3.1: Implementación del programa de Educación Intercultural Bilingüe

⁴³ Este subcomponente financiará en el años 2005, un estudio destinado a brindar los elementos que permitan al estado realizar los ajustes necesarios para adaptar la oferta pública de los servicios de fomento productivo hacia las comunidades indígenas. Este estudio es parte de lo que en el Programa se denomina "Adecuación de Instrumentos" y se espera que contribuya al diseño del Fase II. El estudio evaluará críticamente y brindará recomendaciones técnicas sobre los siguientes aspectos: i) la tasas actuales de financiamiento de gastos elegibles; ii) los topes máximos para las bonificaciones; iii) los criterios técnicos, ambientales y económicos utilizados para determinar elegibilidad de un proyectos de financiamiento; iv) los costos actuales de intermediación y; v) pertinencia de los instrumentos y propuestas de modificación de éstos.

El propósito de este Componente es el diseño, implementación y evaluación de una propuesta pedagógica para el mejoramiento en amplitud y calidad de los aprendizajes correspondientes al currículum nacional de enseñanza general básica que propone la Reforma de la educación, en 162 escuelas focalizadas donde estudian niños y niñas de los pueblos indígenas aymara, atacameño y mapuche. Se preveía la participación voluntaria de las escuelas que imparten Educación General Básica (con y sin educación pre escolar) localizadas en las 44 comunas focalizadas del Programa Orígenes⁴⁴, localizadas en las regiones I, II, VII, IX y X. Se trabaja sobre el marco de la Reforma Educacional que se desarrolla en el país, principalmente desde los niveles centrales de MINEDUC. Se tienen en consideración las buenas prácticas existentes que provienen de los Programas: de las 900 escuelas (P900), Básica Rural, Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y de los programas EIB del MINEDUC y la CONADI.

La ejecución de este subcomponente es de responsabilidad del MINEDUC en coordinación con CONADI, tanto a nivel técnico como regional. Para ello se constituye un Comité Técnico.

Con respecto a la transferencia de recursos, Orígenes traspasa directamente al MINEDUC los recursos para su ejecución. A su vez el MINEDUC tiene diferentes tipos de actividades: licitaciones nacionales, con pago MINEDUC nivel central; Licitaciones y/o compras regionales por traspaso de recursos a Seremis; Pago de sueldo funcionarios regionales a través de Seremis. Los estudios son licitados a través de un convenio entre MINEDUC y CONICYT.

Principales productos del subcomponente:

1. **Fortalecimiento institucional del Programa EIB del Ministerio de Educación y de la CONADI.** Contrata en el nivel nacional a cuatro profesionales que apoyan el desarrollo de las actividades del proyecto. En el nivel territorial contrata a ocho técnicos especializados en EIB. En la actualidad, se encuentra 100% del personal contratado.
2. **Socialización y difusión de la EIB hacia las escuelas, la familia, las comunidades y los organismos del Estado.** Contempla entre otras actividades la firma de convenios de gestión entre los sostenedores y las autoridades nacionales y regionales responsables de la PEIB (100% firmados en 2003); una campaña de socialización radial e impresa dirigida a las 162 comunidades (100% ejecutado entre 2002 y 2003); realización de una jornada de capacitación para los supervisores y técnicos del MINEDUC y CONADI acerca de los ejes orientadores del PEIB (entre marzo de 2002 y abril de 2003 se realizaron jornadas de sensibilización en las 162 escuelas, llegando a más de 50% de las comunidades); la realización de 162 encuentros comunitarios de un día de duración (100% realizados en 2003); cinco jornadas regionales de evaluación del PEIB y la planificación futura del programa (100% realizado a diciembre 2003).
3. **Desarrollo y seguimiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI) orientado a la educación intercultural bilingüe en forma participativa.** Ofrece asistencia técnica y pedagógica a las 162 escuelas participantes en la elaboración participativa de su PEI (Este producto se encuentra 100% ejecutado, y en proceso de evaluación ex post), contextualizado hacia la interculturalidad y el Bilingüismo (90% de las escuelas cuentan con este producto). (Jornadas, seguimientos, evaluaciones)
4. **Desarrollo curricular.** Promueve procesos de adecuación entre planes y programas de estudio cuyo propósito es lograr mayor pertinencia cultural y lingüística. La unidad de medida de esta actividad es el número de escuelas que hayan realizado cambios en el currículo escolar, cambio en las estrategias de aprendizaje y/o cambios en los recursos de

⁴⁴ Ver número 6 de la actual sección del informe: "Caracterización y número de beneficiarios objetivo" para mayores precisiones sobre focalización y el proceso de selección de las comunidades.

aprendizaje (de acuerdo al nivel de cada escuela). Según la actual programación, este producto se desarrollará hasta marzo de 2005, según el nivel en que se encuentra cada escuela. La identificación de los niveles para la adecuación de planes y programas en las escuelas focalizadas se encuentra un 100% completo. En la actualidad se ejecuta actividades correspondientes en las escuelas de los dos niveles.

5. **Desarrollo profesional docente.** Desarrolla acciones que permiten el mejoramiento de la formación inicial de los profesores, la formación del docente en ejercicio y de los asesores culturales. La unidad de medida en este caso es el total de horas de capacitación por profesor de las 162 escuelas focalizadas. En 2003, se ejecutó 100% de este producto; 778 profesores capacitados con 80 horas de pedagógicas cada uno, reconocidas por el CPEIP, Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas de MINEDUC.
6. **Dotar de recursos de aprendizaje a las 162 escuelas focalizadas.** Diseña y elabora materiales educativos con pertinencia cultural (0% ejecutado), también otros recursos tales como bibliotecas de aula complementaria (100% entregado noviembre 2003), equipamiento audiovisual (Feria informática programada para fines de septiembre 2004), implementos deportivos (100% entregados diciembre 2003) y musicales (100% entregados diciembre 2003) entre otros.
7. **Investigaciones aplicadas, de acción y de base vinculadas a lo pedagógico y al seguimiento del Programa.** Se financian investigaciones y estudios que permitan ofrecer propuestas de asistencia técnica pertinentes, así como generar conocimientos en la EIB a nivel docente y comunitario en las 162 escuelas. Tres estudios ejecutados y informes finales entregados, aprobados por el BID (mayo 2004); un estudio en proceso de ejecución, fecha de término, septiembre 2004.
8. **Sistema de evaluación de los aprendizajes.** Se aplica una evaluación en las 162 escuelas con el objeto de contar con una línea de base sobre los aprendizajes de los alumnos de cuarto básico al inicio del proceso; se profundiza sobre la percepción que tienen los distintos actores educativos sobre la calidad y pertinencia de los aprendizajes y estilos de enseñanzas. se contrata un estudio que efectúa un catastro y análisis de sistemas de evaluación. (100% ejecutado, estudios de línea base)
9. **Fomento al Desarrollo de iniciativas locales.** Se crea un Fondo para financiar iniciativas que surjan de las escuelas orientadas a producir cambios en las prácticas pedagógicas y en los modelos participativos de gestión en la EIB. (60 proyectos PME ejecutados 2003; proceso de entrega de recursos para programa 2004 en ejecución, aprox. 90 proyectos a comenzar a ejecutarse segundo semestre 2004).
10. **Nuevas tecnologías de información y comunicación.** Se implementa un programa de televisión en las 162 escuelas que participan en la EIB, con el objeto de incrementar la calidad y equidad de la educación en Chile. (Catastro de materiales audiovisual ejecutado; parrilla programática en ejecución, a terminarse fines 2004; implementación de canal de TV en operaciones junio 2005).
11. **Educación de jóvenes en el marco de una educación intercultural.** Atiende a jóvenes que no han completado su enseñanza básica o media en el marco de una educación intercultural y promueve la formación para desarrollar procesos productivos. Es un modelo piloto en construcción de una escuela en la VII, IX y X regiones y que tienen como objetivo desarrollar un modelo de trabajo para la población intercultural adulta. Las escuelas seleccionadas forman parte de la selección de las 162 escuelas.

Subcomponente 3.2: Promoción del desarrollo de la cultura y el arte

El Subcomponente se organiza en torno a tres productos:

a) **Proyectos concursables de cultura y arte:** Contempla una línea de financiamiento destinada a promover y desarrollar proyectos orientados a potenciar el desarrollo artístico cultural indígena. Se financian 90 proyectos cada año para una meta de un total de 280 proyectos en las comunidades focalizadas por el Programa. El costo máximo de financiamiento para cada proyecto es de US\$7.000, el costo promedio previsto es de US\$5.800. De acuerdo a las bases para proyectos culturales de 2003, se apoya económicamente la realización y difusión de actividades culturales indígenas como: la recuperación y práctica del mapudungun: cosmovisión idioma; el desarrollo de juegos recreacionales y prácticas deportivas mapuches; la revaloración del patrimonio cultural mapuche, como sitios de significación cultural, sitios ceremoniales; la reconstrucción y registro de la historia local, narraciones, cuentos, romances; el aprendizaje y conocimiento del arte: en artesanía, danza, música.

Cuadro 1.5: Proyectos culturales ejecutados en el Programa Orígenes (con y sin escuelas)

	2002	2003	Acumulado
Proyectos Culturales ejecutados	50	171	221

Fuente: Informes Programa Orígenes.

b) **Propuestas culturales comunitarias que se implementan en localidades indígenas donde existen escuelas que participan del Programa de educación Intercultural Bilingüe (PEIB).** Como meta, Se financian 50 propuestas culturales anuales surgidas en las comunidades existentes en torno a 50 escuelas que participan en el subcomponente EIB de este programa. De acuerdo a las bases de 2003, los proyectos puede consistir en: propuestas de contenidos culturales indígenas a incorporar en las escuelas; alternativas de uso de la Lengua indígena en la sala de clases; participación de educadores comunitarios que socialicen principios y valores de las culturas indígenas; participación de hablantes de lengua indígenas en la sala de clases; recreación de acciones educativas propias de las comunidades indígenas; uso de recursos didácticos creados o adaptados por la comunidad indígena; y iniciativas de complementariedad comunidad escuela. Ver cuadro 1.5 para cuantificación de la producción.

De acuerdo a estas mismas bases, Los criterios de adjudicación incluyen (i) Impacto del proyecto en el contexto de la comunidad, (ii) Cantidad de personas que participen en las actividades del proyecto, (iii) organizaciones indígenas que tengan capacidad de convocatoria a comunidades indígenas vecinas, establecimientos educacionales, medios de comunicación, difusión de la actividad, (iv) rescate de tradiciones y costumbres de mayor relevancia y significaría cultural, (v) aporte complementario al gasto en que se incurra por el total del evento.

c) **Organización y desarrollo de una bienal de arte y cultura y eventos conmemorativos del Día Nacional de los Pueblos Indígenas.** Se financia una Bienal de Arte y Cultura Indígena, en Santiago, con muestras en cinco comunas de alta concentración indígena de la Región Metropolitana. Para la organización de dicho evento, se ha constituido, en conjunto con el Consejo de la Cultura de las Artes y la CONADI, una comisión organizadora. Esta bienal se realiza al final de la primera fase; está prevista para julio de 2005.

Este componente es coejecutado entre MIDEPLAN (a través del programa Orígenes) y la CONADI (Unidad de Cultura y Educación) en coordinación con el Ministerio de Educación (División de Cultura). Para los efectos de control de la ejecución y seguimiento, se constituye un comité técnico de coordinación.

Para la elaboración de los proyectos y propuestas, se contratan como máximo a 12 promotores culturales, quienes dependen de los equipos regionales del Programa y deben trabajar apoyando la labor de los promotores encargados de elaboración de PCD. Dichos promotores culturales tienen como objetivo central el apoyar y dar asistencia técnica a las comunidades en el rescate, fortalecimiento y desarrollo de la cultura de los pueblos indígenas. En el ámbito territorial el equipo regional del programa es la encargada de recoger las demandas de las comunidades y escuelas, y en las actividades que requieran tercerización cuentan con el apoyo de organizaciones sociales locales, profesionales y/o técnicos indígenas. A nivel local son las propias comunidades y familias indígenas y en interacción con las escuelas del sector, las responsables de ejecutar las actividades orientadas a potenciar el desarrollo de la cultura y el arte de los pueblos indígenas.

Una vez adjudicados, es la CONADI quien entrega los recursos a través de un contrato y recibe rendiciones, además hace seguimiento de la ejecución de los proyectos a través de sus oficinas regionales.

Componente 4. Salud Intercultural en las comunidades del Programa

Los objetivos de este componente son: mejorar la situación de salud de la población indígena, fortalecer su medicina indígena, la eliminación de barreras culturales, la ampliación del acceso físico a los servicios públicos y la pertinencia y adecuación de las prácticas de los funcionarios públicos en la atención de población indígena.

El componente es ejecutado únicamente por el MINSAL. Aunque el nivel central define los directrices del componente, éste funciona descentralizadamente al nivel operacional, a través de las mesas regionales de salud (donde participan los servicios de salud y los equipos regionales del Programa), quienes ayudan en definir la aplicación de cada componente al nivel regional. Trabaja en conjunto con los Seremis y las autoridades regionales, a través de los Comités Regionales de Salud, como instancia de decisión regional. Para el desarrollo de los proyectos de salud intercultural, se recoge, desde las comunidades, sus demandas y necesidades en este tema, a través de un trabajo con los promotores locales (de los equipos regionales del Programa), como también desde la mesas regionales de salud (donde está representado la dirigencia indígena en el tema). Se formulan proyectos acordes a los objetivos del componente, y se aprueban en conjunto con el comité regional de salud. Se firman convenios de ejecución con las comunidades correspondientes, se traspasa recursos desde los Servicios de Salud locales, y se rinden, entre 2002 y 2003 a los Servicios de Salud, en 2004, a los equipos regionales del Programa Orígenes. El nuevo reglamento operativo que norma este proceso aun no ha sido sancionado por el BID; por tanto, no se dispone de mayor especificación oficial del proceso para el actual informe.

Subcomponente 4.1 Desarrollo y validación de modelos de atención intercultural en salud. Este Subcomponente incluye acciones que permite: Generar una base diagnóstica sobre la situación de salud de las comunidades del Programa y recursos sanitarios indígenas y estatales; Formular objetivos y metas sanitarias; y Mejorar la situación de salud de las comunidades indígenas. En tal sentido, este es el Subcomponente que permite focalizar la acción del Componente en problemas de salud de las comunidades indígenas. Está concebido de sintetizar el desarrollo de los otros tres componentes, como experiencias en salud intercultural en los 9 servicios de salud donde trabaja el programa, y 9 experiencias pilotos.

Principales productos del subcomponente:

Estudios complementarios de medicina indígena, estudios de epidemiología intercultural, y diagnósticos participativos de salud en las comunidades del Programa: Desarrolla sistematización participativa sobre saberes y prácticas médicas, como dieta, parto y herbolaria. Estas sistematizaciones son realizadas con la aprobación y participación de los agentes de medicina indígena y permiten conocer los recursos sanitarios propios con que cuentan las comunidades. Los estudios regionales de epidemiología intercultural con participación de equipos interculturales que aplican una aproximación que incluye las categorías de salud-enfermedad indígena. Los diagnósticos participativos de salud en las comunidades del Programa permitan sistematizar las necesidades y demandas de salud a nivel local.

Sistematización de experiencias en salud intercultural en las regiones del Programa, experiencias cogestionadas e interculturales de promoción de la salud y de atención en salud: Se sistematiza participativamente en las 5 regiones del Programa, experiencias en salud intercultural. Concretamente, se espera adquirir aprendizajes sobre cómo se puede complementar la acción de instituciones de salud de carácter sanitario, sean estas públicas o privadas, y saberes y prácticas de medicina indígena y/o organizaciones y/o comunidades indígenas. En base a los objetivos y metas sanitarias regionales, se formulan experiencias de promoción de la salud y de atención en salud, cogestionadas entre establecimientos de salud, agentes de medicina indígena y comunidades del Programa. Se propician experiencias con un enfoque intercultural.

Comités de Coordinación Regional de salud Intercultural y desarrollo de objetivos y metas sanitarias: Se financia el funcionamiento de la instancia de toma de decisiones de la inversión regional del Componente, donde convergen los actores institucionales públicos e indígenas. En base a la información recopilada en la etapa diagnóstica del Subcomponente, los Comité de Coordinación Regional⁴⁵ formulan objetivos y metas sanitarias que sirven de marco para la formulación de proyectos de promoción y atención en salud cogestionados e interculturales y el mejoramiento del acceso y capacidad resolutoria de la red de servicios de salud intercultural (Subcomponente 4.4).

La meta de este subcomponente se refiere a que se sistematice 9 experiencias en salud intercultural, en cada uno de los servicios focalizados por el Programa, y 9 experiencias pilotos. De acuerdo al último informe de avance del Programa, se ha avanzado en los estudios de Epidemiología Intercultural, particularmente en lo que se refiere a la ejecución de Sistemas de Registro y Habilitación en la II región y la conformación de una Comisión Intercultural de Epidemiología en la VIII región. El año 2004 provee el cumplimiento de la meta de 9 sistematizaciones y 9 experiencias pilotos en atención de salud intercultural y promoción.

Subcomponente 4.2: Pertinencia cultural de los servicios públicos de salud en territorio indígena

Este subcomponente busca sensibilizar, informar y capacitar a los funcionarios de los 9 servicios de salud que atienden población indígena rural en las comunas focalizadas por el Programa. Su objetivo es generar cambios en las prácticas de atención, gestión y trato a los

⁴⁵ El Comité de Coordinación Regional está conformado por el Seremi de Salud, quien lo convoca y coordina, un representante del Programa de Salud y Pueblos Indígenas de cada Servicio, el coordinador a nivel del SEREMI, un representante de CONADI, uno de FONASA, los encargados de los equipos regionales, y tres representantes indígenas vinculados al desarrollo del programa. Tienen por función el apoyo a la formulación, ejecución y evaluación de los programas a nivel regional.

usuarios considerando un enfoque intercultural. Los beneficiarios directos son el personal directivo y de atención directa al público definido como clave en la ejecución del Programa. Para ello, se financian acciones de capacitación, desarrollo de estrategias comunicacionales y diseño de programas de inducción para nuevos profesionales de salud, así como una propuesta curricular de salud intercultural.

A corto plazo, se espera como producto del subcomponente, que haya mejorado el trato y la pertinencia cultural en la atención a la población indígena en toda la red de los servicios participantes en esta etapa. En el largo plazo, se espera contar con egresados de las carreras de la salud más sensibles y con mayor conocimiento sobre las culturas originarias.

Se ha capacitado 1118 funcionarios de la Salud a través del coejecutor MINSAL, en los 9 servicios de salud focalizados, donde trabaja el Programa. La meta de este subcomponente se refiere a capacitar un total de 4400 funcionarios públicos, en todos los servicios de salud focalizados. Para el año 2004, se prevé capacitar a 551 funcionarios de salud relacionados a la atención primaria, y 2317 funcionarios relacionados al ámbito de los hospitales.

Subcomponente 4.3: Recuperación, fortalecimiento y desarrollo de medicina indígena.

Este subcomponente está orientado a generar propuestas para fortalecer y articular la medicina indígena en el marco de un modelo de atención de salud intercultural, a través del financiamiento y apoyo para el desarrollo de encuentros entre agentes de la medicina indígena (machis, yatiris, compondores, comadronas, parteras, etc.) de las zonas en que se focaliza el Programa. Promueve y apoya la formulación de propuestas que permiten avanzar en el ejercicio, la calidad, base tecnológica y financiamiento de la medicina indígena, en los esfuerzos para la conservación y disponibilidad de la flora medicinal y el bosque nativo, en la solución de problemas que afectan sus actividades, así como en su relacionamiento con el sistema público de salud y el desarrollo de un modelo de salud intercultural. Se financia la contratación de promotores de preferencia indígenas que facilitan el desarrollo de los encuentros y la elaboración de propuestas; y los insumos y gastos relacionados con la realización de los encuentros y otros proyectos asociadas a la recuperación y fortalecimiento de la medicina indígena. Como meta para el 2004, se integran estos proyectos con el componente de fortalecimiento, y su propuesta de territorialización, y desarrollo de PTD.

Los Servicios de Salud y los equipos regionales del programa interactúan permanentemente, con las comunidades focalizadas. Éstas proponen los proyectos que serán presentados a las mesas regionales de salud, que se reúne a preparar y coordinar acciones cuando se estime conveniente. De manera regular (cada 3 meses) se reúne el Comité de Coordinación Regional.

Hasta la fecha, se ha aprobado y ejecutado un total de 126 proyectos de fortalecimiento de medicina indígena, por un total de 215.265 \$M de pesos. Las metas estipuladas en el marco lógico del Programa, para este subcomponente, se refieren a que un 70% de las comunidades y sus agentes de medicina indígena acceden a recursos para la recuperación, fortalecimiento y/o desarrollo de la medicina indígena. Para el año 2004, se estipula una meta de 100 proyectos a ejecutarse.

Subcomponente 4.4: Mejoramiento del acceso y capacidad resolutive de la red servicios interculturales.

A través de este subcomponente, se pretende incidir directamente en los indicadores desfavorables de las comunidades indígenas y en la falta de acceso, sensibilidad cultural y

capacidad resolutive de la red de servicios públicos, fortaleciendo el vínculo entre la medicina pública y la indígena.

Financia proyectos que permiten ampliar y/o mejorar el acceso de los beneficiarios del Programa a servicios interculturales con capacidad resolutive que se refieren a obras menores y equipamiento que son presentados por las propias comunidades para adecuar los establecimientos de salud a los parámetros de calidad e interculturalidad.

A diciembre de 2003 se han realizado 45 proyectos, por un monto de \$79.08 millones, con un valor promedio por proyecto de \$1.76 millones aproximados. Los resultados representan sólo el 15% de la meta propuesta (300 proyectos). Para el año 2004, se ha definido la meta de ejecutar 50 proyectos de mejoramiento de acceso y capacidad resolutive a los servicios interculturales.

Criterios de asignación/distribución de recursos del Programa:

- a) Respecto a la distribución regional de los recursos, ésta se basa en el número de comunidades existentes en cada región, en relación al total de las comunidades focalizadas para la primera fase del programa.
- b) Se distribuye el presupuesto entre componentes –y entre subcomponentes- por las definiciones descritas en el contrato de préstamo BID (1311/OC-CH) en una matriz de costos marco del programa para el costo total del programa, y de los aportes locales (por unidad responsable y coejecutores) y del BID, para los cuatro años de implementación. El desglose por actividad dentro de cada subcomponente también está predefinido por una matriz de costos acordado con el BID.
- c) El proceso presupuestaria anual se basa en Programas Operativas Anuales (POA) por componente, contruidos por los encargados de componente en la Secretaría Ejecutiva, en consulta con los coejecutores y los equipos regionales de Orígenes, en base de la ejecución del programa en el año anterior, las metas convenidos con el BID, y la situación en terreno en torno a la ejecución del componente. Como también una negociación con el Ministerio de Hacienda en base de la ejecución presupuestaria del año anterior.

Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago del Programa:

El programa funciona en convenio con CONADI, INDAP, CONAF, MINEDUC y MINSAL para la ejecución de los componentes. Las transferencias de recursos son realizadas desde MIDEPLAN a los organismos coejecutores, de acuerdo a lo que establezca el convenio marco del Programa con el coejecutor correspondiente, el sistema financiero-administrativo del programa, y la planificación anual de los componentes (POA). La Secretaría Ejecutiva (encargados de componentes y de administración y finanzas) analiza mensualmente la ejecución de los componentes en relación a lo que estipula los POA, para hacer seguimiento a las necesidades financieras de los coejecutores. En general, en base de estas evaluaciones, se transfieren recursos, a los coejecutores 3 a 4 veces al año, aunque respecto a los recursos destinados a honorarios y gastos administrativos, se transfiere un monto correspondiente a 6 meses de operación. Las transferencias se realizan a medida que MIDEPLAN reciba los recursos correspondientes, dentro del monto de recursos que anualmente contempla la Ley de Presupuestos del Sector Público, y siempre que el coejecutor haya cumplido con los siguientes requisitos para la respectiva transferencia: (1) previa rendición financiera de un 50% los recursos entregados anteriormente, (2) previa presentación del programa de gastos para el próximo período.

Dentro de la ejecución del programa que corresponda a los coejectores, y contempla instrumentos de fomento de dichas instituciones, su modalidad de pago, transferencia de recursos y ciclo de rendición corresponden a una definición particular de cada institución, en muchos casos, de acuerdo a la normativa vigente para algún instrumento en particular (por ejemplo, el Programa de Desarrollo y Fomento a la Ganadería BOGAN, de INDAP). En el caso de CONADI, a partir de 2003, los recursos destinados a inversiones en comunidades, son traspasados a través de las oficinas regionales de CONADI, directamente a las comunidades (contra firma de convenio de ejecución); las comunidades rinden directamente a los CONADI regionales. Para INDAP, en los casos donde se traspasa a las comunidades los recursos, éste se hace a través de las direcciones de áreas en las oficinas locales de INDAP, contra convenio de ejecución; también, en este caso, las rendiciones desde las comunidades se hace a INDAP. En el caso de MINEDUC, los recursos bajan a través del SEREMI de educación a las escuelas. Y en Salud, los recursos de inversión en proyectos, se traspasan a las comunidades desde los servicios de salud locales; las rendiciones desde las comunidades, en la actualidad, le hacen a los equipos regionales del Programa.

Las transferencias que se realizan a las comunidades beneficiadas son regidas por un convenio de ejecución de proyecto, entre la comunidad y el Programa Orígenes, INDAP, CONAF, o CONADI, cuando corresponda. Este convenio establece las condiciones del proyecto a financiarse, los compromisos de los involucrados (por ejemplo, acompañar con asistencia técnica), la rendición de cuentas (de acuerdo a la normativa individual vigente de las instituciones coejectores), y las condiciones de cumplimiento y término anticipado del convenio. Las transferencias de recursos se efectúan a las cuentas bancarias de las comunidades, y a su vez a las personas (en caso que corresponda) o agrupaciones que ejecutarán el proyecto.

En el caso de contratación de servicios, adquisición de bienes, y contratación de obras, se establece en el Reglamento Operativo, las condiciones de licitación, sea ésta internacional o nacional.

El Programa contempla la opción de recibir aportes de terceros, sin embargo, los únicos recursos significativos se producen en la ejecución del Componente Productivos (para el financiamiento de proyectos). Estos recursos no forman parte del presupuesto del Programa, porque corresponde al presupuesto de los organismos coejectores. Tal como se mencionó en la sección que describe el Componente 2, el programa transfiere a los organismos coejectores los recursos para financiar los proyectos productivos y los organismos coejectores aportan con cargo a sus propios programas los aportes comprometidos en los convenios de ejecución. Una evolución de los aportes de estos tres organismos (INDAP; CONAF Y CONADI) se muestran en el cuadro 4.12 Las comunidades realizan aporte con recursos locales para el financiamiento de los proyectos. Estos aportes corresponden a valoraciones de mano de obra, materiales y recursos monetarios⁴⁶.

6. Caracterización y número de beneficiarios objetivo

Por restricciones institucionales y presupuestarias se estimó que el programa beneficiara un 55% de la población potencial estipulada. La población objetiva consiste en un total de 26.000 familias Mapuches, Aymaras y Atacameños que habitan en zonas rurales de 44 comunas de las cinco regiones definidas y que corresponden a 1.300 comunidades aproximadamente (Ver

⁴⁶ No se ha podido identificar en forma exacta cuál proporción de estos montos corresponde a recursos monetarios.

cuadro 1.6). En la primera fase del programa (abril 2001 a abril 2004), inicialmente se estimó llegar a aproximadamente 12.000 familias en 600 comunidades y en la segunda fase, otras 14.000 familias en 700 comunidades.

De acuerdo al Reglamento Operativo del Programa, los criterios de focalización de comunidades del Programa son los siguientes:

- pertenecientes a zonas rurales de mayor concentración indígena
- pertenecientes a las tres Áreas de Desarrollo Indígena declaradas legalmente y las dos en proceso de declaración.
- pertenecientes a comunas donde hay beneficiarios del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas y del Ministerio de Bienes Nacionales, por la importancia de complementar estos programas con asistencia técnica.
- pertenecientes a comunas donde existe una alta concentración de pobreza, de acuerdo a los indicadores utilizados por MIDEPLAN.

La población objetivo final del programa en su primera fase, al cumplir la etapa de selección, consiste en 642 comunidades (incluyendo 50 asociaciones indígenas) de aproximadamente 20.000 familias⁴⁷. El proceso de selección de las comunidades contemplaba un catastro de 2.372 (más 119 comunidades de Lago Budi que no fueron catastrados por un total de 2,491) de los 3.000 comunidades en el país, y la posterior selección de 642 comunidades (I región: 38 comunidades Aymara; II región :13 comunidades Atacameñas; VIII región: 58 comunidades Mapuche; IX región: 414 comunidades Mapuche; X región: 122 comunidades Mapuche). El proceso de selección⁴⁸ contempló el desarrollo de una serie de criterios técnicos y su aplicación: (1) porcentaje de población indígena rural al nivel regional, (2) al nivel comunal, porcentaje de población indígena rural y menores índices de condiciones socio-económicas de acuerdo al CASEN y el catastro de comunidades, (3) territorios con contemplaba mayores índices de acceso, de nivel de organización social y cercanía con otras comunidades para potenciar el impacto potencial de una intervención. También se incorporó los criterios de focalización ya estipulados. Desde la Secretaría Ejecutiva se hizo una propuesta de selección de comunidades en base de esta metodología que fue posteriormente presentado a las autoridades nacionales y regionales, quienes en conjunto con la Secretaría hicieron la selección final de comunidades.

Es importante notar que las comunidades focalizadas consideran solamente comunidades legalmente constituidas; éstas no necesariamente reflejan las comunidades tradicionales en territorio indígena.

Respecto al componente de educación, para seleccionar las escuelas, donde se trabajaría el componente de educación, se aplicó la siguiente metodología, a través del Programa PEIB en MINEDUC. Se establecieron estándares nacionales para la preselección y criterios regionales en función de las características demográficas, lingüísticas y educativas de las 5 regiones involucradas en el Programa. El estándar nacional consistía en incorporar establecimientos de educación básica, de preferencia con Programas de educación pre-básica, con alta concentración de estudiantes indígenas, existencia de profesores hablantes de lengua indígena, establecimientos que hayan incorporado la educación intercultural como estrategia de intervención y disposición de profesores para desarrollar Programas de Educación Intercultural Bilingüe. La mayoría de las regiones adoptaron los estándares nacionales, sin embargo en la novena región, debido a que gran cantidad de establecimientos cumplen con los requisitos

⁴⁷ Ficha de antecedentes, Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas.

⁴⁸ Entrevistas de directivos del Programa Orígenes, abril 2003.

anteriormente mencionados, se estableció una metodología de selección a nivel comunal. Los criterios que se utilizaron fueron tres: (1) el criterio demográfico que dice relación con la población y la dinámica que esta presenta; (2) el criterio socioeconómico que dice relación con los indicadores de pobreza en que esta población se desenvuelve y, (3) el criterio de rendimiento escolar, considerando el promedio obtenido por cada comuna en los tres subsectores de aprendizaje en que fueron evaluados los alumnos a través de la prueba SIMCE de 1999. El resultado del proceso de selección fue Región I, 9 escuelas; Región II, 8 escuelas; Región VIII, 18 escuelas; Región IX, 100 escuelas; y Región X, 27 escuelas, para un total de 162 escuelas focalizadas para el Programa Orígenes, trabajando en conjunto con MINEDUC.⁴⁹

Los beneficiarios intermedios incluyen funcionarios públicos de los servicios asociados a los coejecutores del programa (MIDEPLAN, CONADI, MINSAL, MINEDUC, INDAP y CONAF); sus respectivos servicios en regiones donde opera el programa (9 servicios de salud, 162 escuelas, direcciones provinciales de educación, etc.; e intendencias, gobernaciones, municipalidades y otros organismos involucrados), como también las instituciones mismas, en tanto que incorporen pertinencia y sensibilización en temas indígenas (a nivel individual respecto al trato y sensibilidad a las necesidades y particularidades étnicas, a nivel institucional respecto a lo mismo expresado en los instrumentos y programas).

⁴⁹ “Proceso de Selección de Comunidades y Escuelas”, Programa Orígenes.

**Cuadro 1.6 : Población Objetivo en la ejecución del Programa Orígenes
(diciembre de 2003)**

Región	Comuna	Nº comunidades	Nº de familias
I	Camíña	3	103
	Colchane	12	454
	General Lagos	4	80
	Huara	12	255
	Pica	1	69
	Pozo Almonte	2	118
	Putre	4	143
Subtotal región I		38	1,222
Subtotal región II (Solamente San Pedro De Atacama)		13	804
VIII	Cañete	3	68
	Contulmo	13	243
	Los Álamos	3	78
	Santa Bárbara	12	1,170
	Tirua	1	26
	Tirúa	26	759
Subtotal región VIII		58	2,344
IX	Carahue	24	250
	Collipulli	12	298
	Cunco	9	261
	Curarrehue	8	245
	Ercilla	12	606
	Freire	15	559
	Galvarino	21	820
	Imperial	47	545
	Lautaro	22	636
	Loncoche	12	267
	Lonquimay	11	560
	Los Sauces	10	240
	Lumaco	23	255
	P.Las Casas	35	1,302
	Perquenco	7	287
	Puren	14	s/i
	Saavedra	72	2,038
	T. Schmidt (Adi)	10	438
	T.Schmidt	6	22
	Tolten	6	276
Traiguen	9	373	
Victoria	16	812	
Vilcun	11	535	
Subtotal Región IX		412	11,625

Cuadro 1.6 Continuación ...

Región	Comuna	Nº comunidades	Nº de familias
X	Futrono	5	392
	Lago Ranco	12	490
	Lanco	9	388
	Mariquina	10	359
	Panguipulli	31	884
	Purranque	6	228
	Rio Negro	9	292
	S.J. De La Costa	25	703
	San Pablo	14	304
Subtotal región X		121	4,040
Total país (1)		642	20,035

Fuente: Información electrónica proporcionada por el Programa Orígenes

(1) El número total de comunidades que atiende en Programa es 642. Tanto una comuna de Padre de las Casas (IX) y una comuna de Panguipulli (X), no se integraron al Programa. El programa no se dispone de la información sobre total número de familias para estas dos comunidades.

A continuación se presentan las principales conclusiones del análisis de caracterización de las comunidades realizado a través de los resultados obtenidos con la aplicación del cuestionario de la línea base al 92% de las comunidades indígenas presentes en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Bio Bio, La Araucanía y Los Lagos (1505 hogares encuestados en 635 comunidades del Programa Orígenes, en base de la información catastral, a un nivel de 95% de confianza).

Aspectos Productivos:

Las dos principales actividades productivas realizadas por las comunidades indígenas consultadas, son la agricultura y la ganadería que en conjunto obtuvieron el 60% de las menciones. Esto demuestra la importancia del sector primario en la economía indígena. Las otras actividades más desarrolladas son la artesanía, turismo y comercio en la etnia aymará, la actividad turística y artesanal en la etnia atacameña, la actividad forestal en la región de La Araucanía, seguida de la pesca y artesanía en la región de Los Lagos.

Aunque la actividad productiva indígena principal es la silvoagropecuaria, se visualizan otras áreas emergentes. De las actividades productivas emergentes destacan: En los aymarás la actividad comercial, venta de animales y lana, y la artesanía. Los atacameños, en términos de la actividad minera, trabajan en la extracción de sales, y en términos de servicios turísticos ofrecen; albergues y tours. Por último, los mapuches muestran una variedad productiva que se refleja en una actividad turística que ofrece servicios como comida típica, camping, cabalgatas, y otros; en el ámbito forestal, éstos se desempeñan trabajando para grandes empresas forestales en forma particular. De los mapuches, la actividad pesquera se especializa en la región del Bio Bio con la extracción de algas, en La Araucanía con la extracción de mariscos y pesca artesanal y en la región de Los Lagos, presentando una mayor variedad y cantidad de actividad marítima, como pesca artesanal y extracción de mariscos y moluscos. Finalmente con la artesanía se producen tejidos y telares. El 60% de las comunidades atacameñas y mapuches (del Bio Bio), reconocen el surgimiento de actividades productivas nuevas referidas al turismo rural en la comunidad nortina y plantaciones forestales exóticas como eucaliptos y pino y apicultura en el sur (Bio Bio)

Las comunidades aymarás y atacameñas presentan tanto actividades primarias como terciarias, ya que gran parte de las familias tiene doble residencia, trabajando principalmente los hombres en la ciudad desarrollando actividades del sector terciario o actividad minera y el resto de la familia en las comunidades realizando actividades del sector primario.

El nivel tecnológico aplicado a la producción agrícola y ganadera varía según las regiones y etnias, siendo las técnicas artesanales, manuales y tradicionales predominantes en los aymarás, al igual que la atacameña. En las comunidades mapuches, en tanto se nota un nivel tecnológico medio, ya que si bien no hay grandes inversiones de capital, sí se utilizan fertilizantes y control sanitario en la actividad agrícola y ganadera, pero no así en las actividades forestal y pesquera que siguen siendo "como se han hecho siempre", en forma manual y artesanal, es decir con escaso uso de innovación tecnológica e inversión de capital.

En términos de los destinos de la producción, en las comunidades aymarás la ganadería es preferentemente utilizada para el autoconsumo, la agricultura es ligeramente más comercializada al exterior de la comunidad y la artesanía es comercializada como venta a mercados externos a la comunidad. En los atacameños, la producción agrícola y ganadera está enfocada principalmente al autoconsumo y la artesanía, principalmente al comercio externo. La producción agrícola y pesquera es principalmente para el consumo interno y la producción ganadera y forestal para el comercio con mercados externos a la comunidad. Respecto del trueque, éste sólo fue significativo como medios de comercialización de la producción en la etnia atacameña en términos de la artesanía.

La forma de organización de las labores productivas es básicamente del propietario y su núcleo familiar con un 67% (ponderado nacional) en todas las regiones y etnias, siendo el trabajo colectivo muy bajo, presente sólo un 8% en las menciones de las comunidades atacameñas. Respecto a la propiedad de los recursos productivos, estos son preferentemente de propiedad individual en todas las regiones y etnias, salvo los recursos maquinaria e infraestructura con más del 69% de las comunidades atacameñas, atribuyéndoles una propiedad colectiva.

INDAP es la institución pública más reconocida en términos generales por las comunidades, seguida de los municipios y la CONADI. Por su parte el SAG y la CONAF son ampliamente reconocidos en las comunidades atacameñas.

Educación:

Respecto a los resultados SIMCE del año 2002 realizadas a alumnos de 4º básico, tanto en lenguaje como matemáticas, las escuelas focalizadas por el Programa Orígenes obtuvieron puntajes más bajos que el promedio nacional, siendo los atacameños los que presentan mejores puntajes relativos y los mapuches del Bio Bio y La Araucanía, los más bajos.

Las tasas de aprobación, reprobación y abandono también fueron más auspiciosas para la etnia atacameña, con puntajes mejores que el nivel nacional, y los más bajos puntajes fueron para la región de La Araucanía, Los Lagos.

Medicina Indígena:

En términos generales, las comunidades indígenas estudiadas presentan un promedio de practicantes de medicina indígena por comunidades de 3.4 a nivel nacional, ya sea que residen en la comunidad o bien cerca de esta. La mayor concentración de practicantes por comunidad

se da en las regiones La Araucanía (4,0) y el Bio Bio (3.3) y la menor concentración en la región de Los Lagos con sólo 1.7 practicante por comunidad.

Respecto a las principales dificultades para la práctica de medicina indígena, las comunidades estudiadas se refirieron a aspectos culturales, ya sea la no transmisión de conocimientos de especialistas ancianos a los jóvenes, o la preponderancia de la medicina occidental, especialmente en las comunidades del norte y la región de Los Lagos. En el resto de las regiones, la principal dificultad esta dada por la falta de acceso o desaparición de hierbas y otros elementos necesarios para la practica.

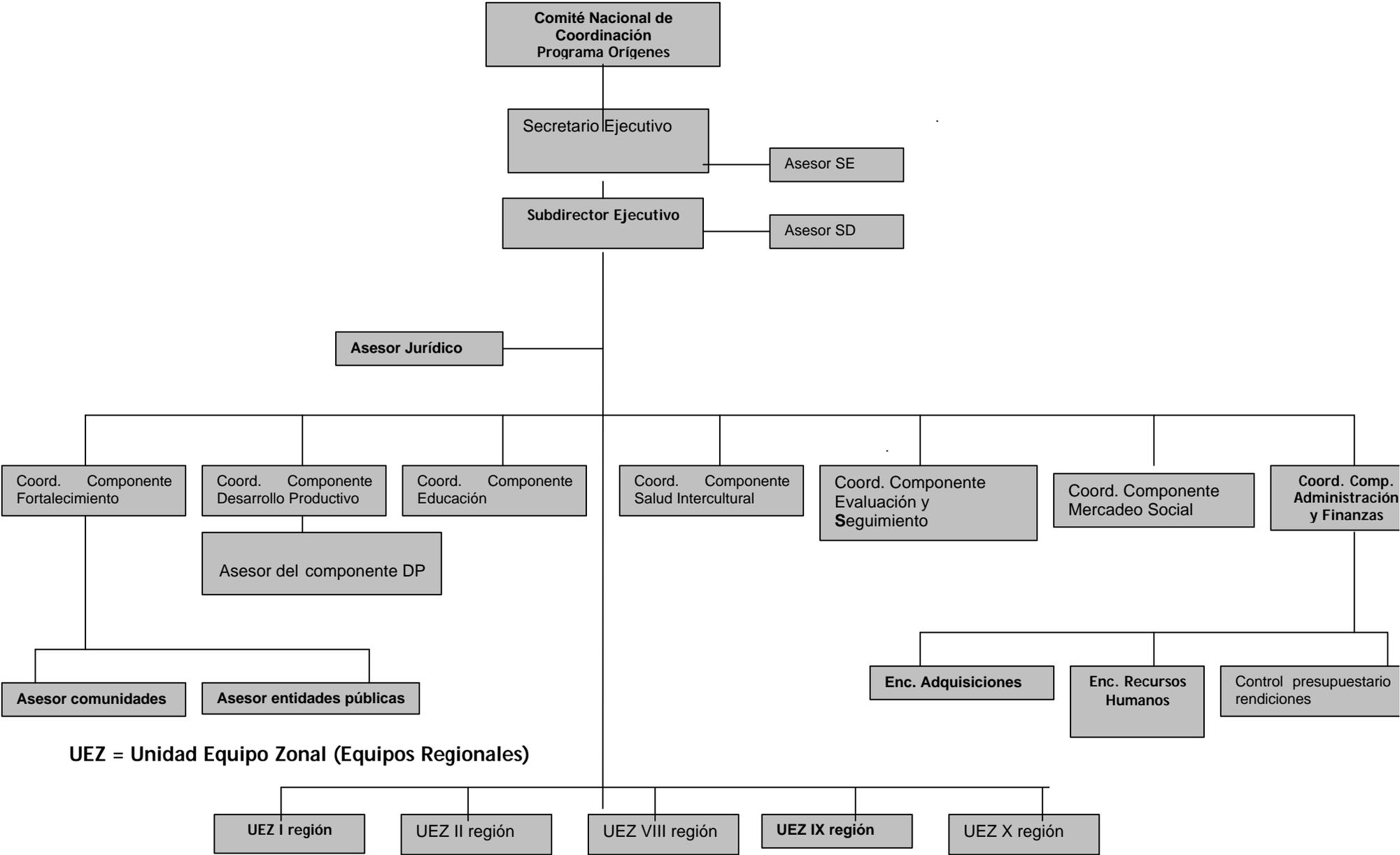
7. Período de ejecución del programa

El programa, en su primera fase de ejecución, tiene un periodo de ejecución de cuatro años; desde abril 2001 hasta abril 2004. En la actualidad, se discute la posibilidad (entre el Programa y el BID) de aplazar el plazo de término del Programa, para compensar el periodo de instalación del Programa (aproximadamente 1 año).

8. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

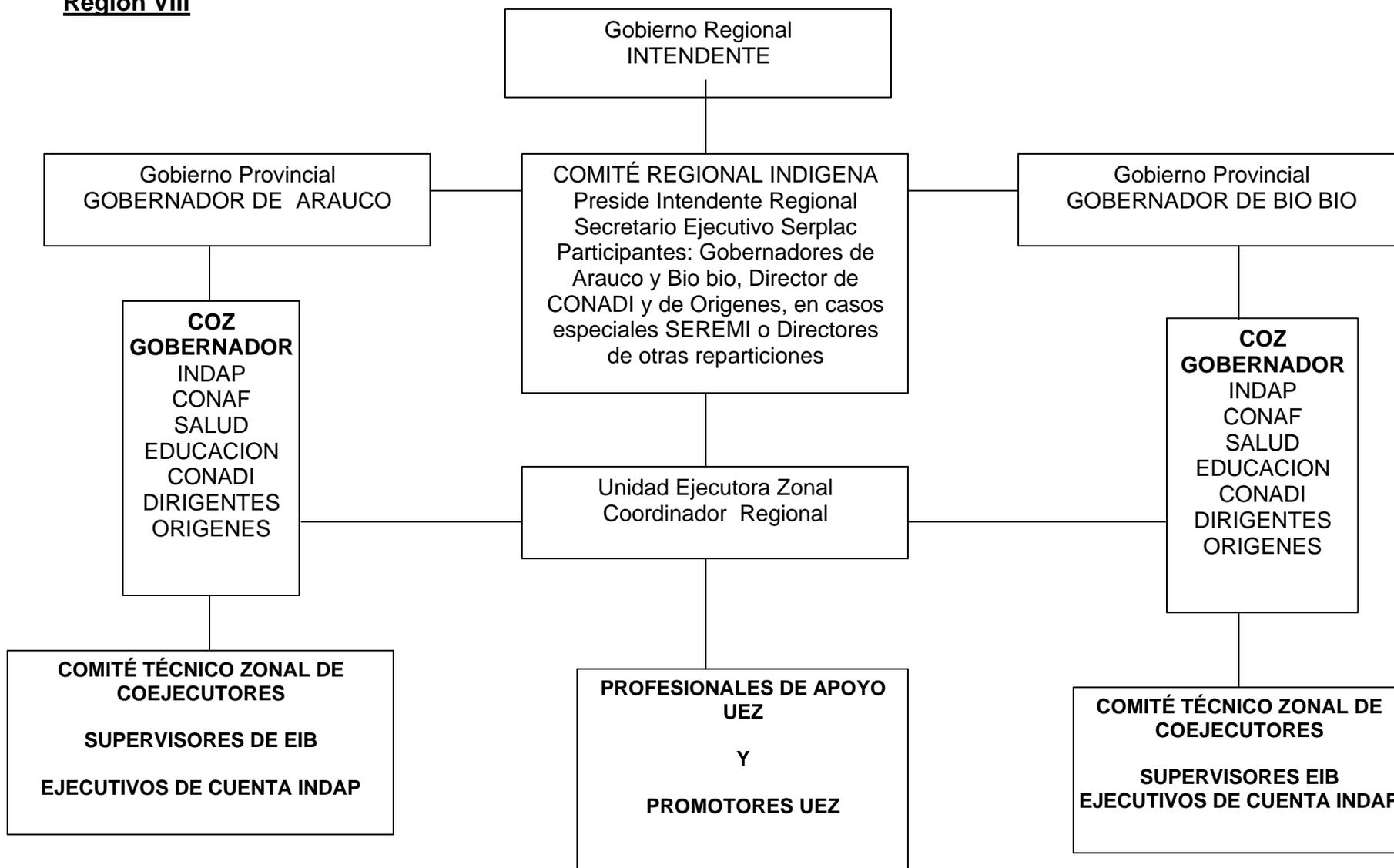
El programa tiene tres niveles de estructura de ejecución: nacional (Secretaría Ejecutiva en MIDEPLAN, el Comité de Coordinación, y las instituciones y organismos coejecutores); regional (Unidades Ejecutores Zonales del programa y los Comités de coordinación Zonales) y local (las comunidades beneficiarias). A continuación se presenta un organigrama correspondiente a esta estructura.

TABLA 1: ORGANIGRAMA PROGRAMA ORÍGENES



UEZ = Unidad Equipo Zonal (Equipos Regionales)

Tabla 2:
ORGANIGRAMA PROGRAMA REGIONAL
Región VIII



Adicionalmente, al nivel central (Ministerios) y regional (servicios desconcentrados), se contempla la participación de los organismos coejecutores del programa (MINEDUC, MINSAL, INDAP, CONAF, CONADI).

El Ministro de MIDEPLAN a través de la Secretaría Ejecutiva de Programa, coordina a las instituciones involucradas en la ejecución del Programa, evalúa el avance del mismo, su efectividad e impactos, propone a la DIPRES una asignación de recursos anual acorde con dicha evaluación y actúa como interlocutor oficial del Banco Interamericano de Desarrollo para todos los aspectos técnicos y administrativos del Proyecto, incluida la presentación de informes.

El Ministro de MIDEPLAN preside el Comité Nacional de Coordinación, creado por Decreto Supremo, el que está integrado por tres consejeros indígenas designados por el Consejo de la CONADI que representan a las tres etnias participantes; por los Intendentes de las 5 Regiones participantes, los subsecretarios de MIDEPLAN, MINEDUC, MINSAL, Ministerio de Agricultura; los Directores Nacionales de DIPRES, CONADI, INDAP y CONAF; y por el Secretario Ejecutivo del programa, en calidad de Secretario del Comité. Esta instancia de coordinación nacional tiene como principales funciones: velar por la integralidad y coordinación de las acciones del programa, y recomendar ajustes en las líneas de acción generales del programa y en los compromisos administrativos y financieros para su cumplimiento. Este Comité se reúne trimestralmente.

El programa, en su nivel ejecutivo es conducido y coordinado técnica y administrativamente por una Secretaría Ejecutiva, la cual se responsabiliza como coordinador de la ejecución del programa ante el BID respecto a todos los aspectos contables y financieros y de control interno relacionados con el programa, tales como: (i) preparación de las solicitudes de desembolsos y justificaciones de gastos; (ii) mantenimiento de los registros contables y financieros detallados del programa; (iii) preparación y prestación de los informes financieros semestrales relacionados con el fondo rotatorio; (iv) preparación y presentación de los estados financieros auditados del programa; y (vi) otros informes que sean requeridos.

A nivel de funciones programáticas, la Secretaría Ejecutiva es responsable para: (1) administrar, coordinar, controlar y orientar la ejecución global de las actividades del programa, velando por el cumplimiento del contrato de préstamo, del documento propuesta de préstamo, el reglamento operativo, los marco lógicos vigentes y los convenios interinstitucionales, (2) crear los mecanismos que aseguren el eficiente manejo de los recursos, (3) ejecutar el componente de fortalecimiento de las comunidades indígenas y de la institucionalidad pública, (4) seleccionar a las comunidades indígenas que se atienden durante la Fase I, (5) velar por la integralidad, coherencia y pertinencia étnica de las intervenciones, (6) aprobar el traspaso de los recursos a las comunidades indígenas y a los coejecutores, como también suscribir convenios, acuerdos y contrataciones, (7) ser responsable del seguimiento y evaluación del programa, incluyendo el diseño e implementación del sistema de información, (8) supervisar todos los estudios que se efectúen en el marco del programa, como también ejecutar los estudios de apoyo a la promoción de inversiones en zonas indígenas y el estudio de análisis crítico de la oferta de servicios de fomento productivo del Estado, (9) coordinar las acciones de difusión del programa, y (10) velar por la debida consideración de los elementos indígenas, laborales, de género y de gestión ambiental, en el programa.

La Secretaría Ejecutiva está constituida por un Secretario Ejecutivo, que es nombrado por MIDEPLAN, quien cuenta con un equipo constituido por especialistas correspondiente a cada

uno de los componentes del Programa y de los ejes transversales como son: Mercadeo Social, Seguimiento y Evaluación, y Administración.

Tareas de coordinación bilateral nacionales, las cumplen los encargados de componentes de la Secretaría Ejecutiva con sus respectivos contrapartes en los organismos coejecutores. Estas, en general, son de naturaleza permanente. En el sector educación, también existe un comité nacional técnico de coordinación cuyas funciones principales son definir orientaciones y contenidos a desarrollar en las líneas de acción del subcomponente y promover el seguimiento a nivel regional y local en cuanto a su implementación de las actividades definidas en la función anterior. Este comité es presidida por el Director Nacional de CONADI e integrada por, a lo menos dos representantes de la unidad de cultura y educación de la CONADI, dos del MINEDUC (División de Cultura), el encargado del componente de educación y cultura de la S.E. y representantes del Mundo Indígena de reconocida trayectoria en el mundo del arte y la cultura.

En lo que se refiere al componente de salud, también existe el Comité Técnico Nacional que se reúne a solicitud de la Secretaría Ejecutiva o el nivel central del MIINSAL, además de un Comité Asesor Nacional (Subsecretario de salud, encargado del componente en la Secretaría Ejecutiva, un representante por cada pueblo indígena, uno de CONADI, uno de Fonasa, en encargado del Programa de Salud y Pueblos Indígenas del MINSAL, y un representante de los comités coordinadores en los niveles regionales. Este Comité tiene las siguientes funciones: asesorar al Programa de Salud y Pueblos Indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones correspondientes al Programa, en su componente de salud, y informarse acerca de las distintas actividades de ejecución del componente y sugerir ajustes. Es convocado por el Subsecretario de salud, al menos cuatro veces al año.

La Secretaría Ejecutiva tiene dependencia directa en la Subsecretaría de MIDEPLAN. Los funcionarios de Orígenes son contratados por honorarios, y no tienen responsabilidad administrativa dentro del régimen de la administración pública chilena.

Las responsabilidades de los coejecutores se detallan a continuación:

La **Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI**, tiene bajo su responsabilidad y con apoyo de la SE, la ejecución, al interior del componente de fortalecimiento institucional del programa, el fortalecimiento de su propia organización. En lo que respecta al componente de Desarrollo Productivo, la CONADI es responsable de ejecutar los proyectos específicos de inversión o de prestación de servicios que se financiarán bajo el Subcomponente Fomento de Actividades Productivas Rurales contenidos en los Planes Productivos (PP), a través del "Programa fomento a la economía indígena urbana y rural " que esta institución administra. A su vez esta corporación es responsable, a través de su área de Cultura y Educación, en coordinación con el MINEDUC del Subcomponente de Promoción del Desarrollo de la Cultura y el Arte Indígenas. Por su parte, la CONADI también participa en el comité asesor central y regional de la ejecución del componente de Salud Intercultural.

El **Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP**, tiene bajo su responsabilidad la ejecución, dentro del componente de Desarrollo Productivo, de los proyectos específicos de inversión o de prestación de servicios que se financian bajo el Subcomponente Fomento de Actividades Productivas Rurales contenidos en Planes Productivos (PP), dependiendo si se trata de proyectos agrícolas, ganaderos o de riego.

La **Corporación Nacional Forestal, CONAF**, tiene bajo su responsabilidad la ejecución, dentro del componente de Desarrollo Productivo, de los proyectos específicos de inversión o de prestación de servicios que se financian bajo el Subcomponente Fomento de Actividades Productivas Rurales contenidos en Planes Productivos (PP), dependiendo si se trata de proyectos forestales.

El **Ministerio de Educación**, a través de su Unidad de Educación Intercultural Bilingüe asume la responsabilidad en la ejecución del Subcomponente implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), el cual está inserto en el componente de Educación y Cultura del programa, para esto cuenta con el apoyo del Área de Educación y Cultura de la CONADI.

El **Ministerio de Salud** tiene la responsabilidad de ejecutar el componente de Salud Intercultural del Programa a través de la Subsecretaría de Salud, y del Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI), de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (SEREMI de Salud), y de los Comités técnicos regionales que cuentan con participación indígena.

La Secretaría Ejecutiva actúa desconcentradamente a través de las Unidades Ejecutoras Zonales (UEZ), en las I, II, VIII, IX y X región. El Programa cuenta con cinco UEZ, una por cada región en que interviene. Las UEZ son dependientes de la Secretaría Ejecutiva y se coordinan preferentemente con funcionarios de las agencias coejecutoras en sus respectivas regiones y con las administraciones locales. La UEZ constituye la puerta de entrada y ventanilla única para que las Comunidades Indígenas accedan al Programa. Las UEZ tienen las siguientes responsabilidades: (1) Realizar acciones de información, promoción y difusión de los alcances del Programa a las comunidades indígenas; (2) Seleccionar a los promotores, los que deberán ser validados por las comunidades indígenas; (3) Realizar el proceso de evaluación preliminar de factibilidad de proyectos productivos conjuntamente con los representantes de CONADI, CONAF e INDAP; (4) Realizar la evaluación técnica de los Planes Comunitarios de Desarrollo, (PCD), incluyendo sus proyectos productivos y convocar al COZ para su revisión; (5) Someter a consideración de CONADI los proyectos culturales; (6) Coordinarse con el MINSAL para la evaluación de los proyectos de salud; (7) Suscribir oportunamente los convenios de ejecución con las comunidades en relación a los PCD y PTD; (8) Suscribir oportunamente los convenios por parte de las comunidades indígenas con los ejecutores de los proyectos; y (9) Realizar el seguimiento técnico a la implementación del PCD o PTD y en particular, de los proyectos en las comunidades, apoyando la identificación y solución temprana a los “cuellos de botella”.

De acuerdo al Reglamento Operativo del programa, las UEZ son conformadas por un coordinador, designado por el Secretarios Ejecutivo del programa, y un equipo compuesto por técnicos en desarrollo rural (en general, un encargado de cada componente), un especialista administrativo-financiero y hasta dos promotores por cada 20 comunidades beneficiarias, dependiendo de su concentración geográfica y/o demográfica. Los promotores sirven de enlace entre las comunidades y el programa.

El Comité Zonal, cuya conformación consiste en el Intendente (Secretario Ejecutivo), Gobernadores y Alcaldes, Directores regionales de servicios, Coordinadores de UEZ y 2 representantes indígenas, tiene las funciones de coordinar las acciones del programa a nivel regional, provincial, municipal y comunitario, y aprobar, de acuerdo al procedimiento que cada Comité adopte en base de una propuesta sugerida por el coordinador de la UEZ, los planes y proyectos elegibles presentados por la UEZ. De acuerdo al Reglamento Operativo, el Comité será convocado por su presidente, al menos cada tres meses.

Adicionalmente, como mecanismo de coordinación, existen los comités técnicos sectoriales en las áreas de salud y educación. Estas mesas técnicas incluyen dirigencia indígena, personal técnico de las UEZ, y los jefes técnicos de los servicios coejecutores operando en regiones. En el caso de salud, este comité técnico opera como Comité de aprobación de proyectos por parte del Programa.

En las distintas áreas de intervención existen mecanismos específicos de participación directa de las comunidades indígenas en el relevamiento de sus problemas, priorización de las intervenciones, planificación, gestión, elaboración de sus planes y proyectos, así como en la ejecución y seguimiento de las actividades. Las comunidades indígenas participantes tienen, en el marco de su Planes Comunitarios de Desarrollo, un presupuesto acotado para poder planificar sus acciones durante la primera fase de ejecución del Programa. Cada comunidad puede contratar los servicios y obras que se realicen en el marco de sus proyectos e iniciativas comunitarias.

9. Antecedentes Presupuestarios

El Programa Orígenes forma parte del conjunto de programas que son controlados por la Subsecretaría de Planificación y Cooperación de MIDEPLAN. El siguiente cuadro muestra la información presupuestaria del Programa para los años 2001-2004.

Cuadro 1.7: Presupuesto Total del Programa 2000-2004 (miles de \$ año 2004)

Año	Presupuesto Subsecretaría de Planificación y Cooperación de MIDEPLAN	Presupuesto Programa Orígenes	
		Monto	%
2001	33,836,307	5,267,496	15.57
2002	39,147,639	9,980,136	25.49
2003	52,660,155	11,789,931	22.39
2004	81,397,371	11,800,880	14.5%

Fuente: Dirección de Presupuesto, Sector Económico. NOTA: Los montos excluyen subtítulo 90 "Saldo Final de Caja". Fuente : Sistema de Información SIAP-SP (Contabilidad Gubernamental)

Tal como se observa en este cuadro, el Programa Orígenes representa uno de los más importantes dentro de la Subsecretaría de MIDEPLAN. El Programa incrementa su presupuesto significativamente a partir del segundo año de ejecución, pasando a representar el 25.6% y 24.8% del presupuesto de esta repartición para los años 2002 y 2003 respectivamente.

El presupuesto de los últimos 3 años, mirado conjuntamente, indican un presupuesto promedio, que es superior a los \$11.1 mil millones de pesos (\$ de 2004). La caída porcentual que se produce en el año 2004, se debe al fuerte incremento que se produce en financiamiento de otro importante programa de esta Subsecretaría: el Programa Chile Solidario.

10. Reformulaciones del Programa

Reformulaciones del programa:

1. Reformulación del marco lógico del programa, en conjunto con los coejecutores, la División Social de MIDEPLAN y el BID, consensuado y terminado en septiembre 2003. Razón: (1) requerimiento de indicadores y metas realistas y medibles en el corto plazo (2) múltiples objetivos al nivel de fin, propósito y componente, (3) incoherencia en la lógica vertical

(secuencialidad de objetivos), (4) en los ejes transversales (comunicación, administración, planificación), se subestimó los tiempos que requería su implementación.

2. Ajuste componente de salud intercultural en el año 2003 que contempló explicitar mejor las acciones contempladas, explicitar la secuencialidad lógica entre líneas de acción específica, y la ampliación de acciones y recursos en el subcomponente medicina indígena. Razón: para permitir dar al componente un foco sanitario en base de información pertinente territorializada.

3. Ajuste (2003) al componente cultura para eliminar concursabilidad de proyectos culturales e integrar el desarrollo de proyectos, su selección y su seguimiento al proceso de planificación comunitaria bajo responsabilidad de las UEZ (incluye incorporación de un comité de evaluación regional que prioriza proyectos para el COZ). Razón: (1) concursabilidad y competitividad intracomunitaria va en contra principios del programa, (2) ineficiencias en la gestión de CONADI de la actividad (deficiente desempeño de promotores culturales, incomunicación en torno a resultados de concursos a la Secretaría Ejecutiva, errores en convenios, entre otros), (3) restricciones presupuestarias resultando en un tardío traspaso de recursos a CONADI, y desde CONADI a las comunidades).

4. Incorporación de la dimensión territorio al funcionamiento de componente Fortalecimiento de las Comunidades, y el desarrollo de Planes de Desarrollo Territorio, iniciándose en 2003. Razón: Necesidad de fortalecer pertinencia de acción en el territorio, respectando las áreas territoriales culturalmente definidas por las etnias y la potencialidad de conflictos que generaba el trabajo con comunidades individuales.

Respecto a este último, se detalla lo siguiente. Desde su diseño original, el programa planteaba como unidad básica y única de intervención “la comunidad indígena”, y para ello requería de un aspecto normativo como es que ésta contara con personalidad jurídica. Esta situación puso de relieve más de algún problema en la selección de comunidades y generó algunos niveles de conflicto entre comunidades, no sólo por estar fuera o dentro del programa, sino también porque, en algunos casos, las que contaban con personalidad jurídica no eran representativas de las comunidades antropológicamente hablando. En ese contexto, se intentó avanzar en una definición de la intervención que no agrediera la dinámica de los pueblos indígenas sino que aporte a su desarrollo dentro de sus propios patrones culturales. Se trató de dar cuenta de la riqueza de los **etnoterritorios** para mejorar la pertinencia de las acciones y las sinergia que se pueden producir entre comunidades a partir de la dinámica territorial ancestral e identitaria. Este proceso es especialmente relevante desde el punto de vista de la integralidad del programa y, por lo tanto, de las acciones conjuntas que desarrollan los componentes en las comunidades, pero además es especialmente sensible a los temas presupuestarios, en el sentido de programar las acciones en función de territorios que tengan sentido, con respecto a la dinámica de los pueblos.

Á través de un proceso analítico de los mapas de identidad étnica de las comunidades seleccionadas y las reflexiones de los profesionales y técnicos del programa, se evaluó la relevancia que tiene, tanto para los pueblos indígenas como para la ejecución del programa, la definición de territorios a partir de su identidad indígena. Este proceso de definición territorial se ha desarrollado con mayor precisión en el caso de la IX región y VIII región, y de manera más incipiente en el resto de las regiones. En la IX región se han cotejado diferentes antecedentes que han llevado a aproximarse a una dimensión territorial desde la perspectiva de la identidad étnica con un acercamiento que no han tenido las instituciones públicas con anterioridad.

Proyectos de cambio del programa:

Actualmente se discute con el BID la posible extensión del término de la fase I del programa, dado que hubo un periodo de instalación del programa de aproximadamente un año, que no fue contemplado en el diseño original, teniendo como consecuencia retrasos en la ejecución de la programación del programa.

11. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad Responsable

La responsabilidad global para el seguimiento y evaluación del programa radica en la Secretaría Ejecutiva en su nivel nacional. La función se comparte entre personal encargado en el nivel nacional del programa, con las UEZ, y los coejecutores del programa. Para estos últimos, se estipula en el reglamento operativo y en sus respectivos convenios interinstitucionales que tendrán la obligación de mantener debidamente registrada y disponible en todo momento la documentación financiera y técnica que se vaya generando durante la ejecución del programa, así como también, la generación de informes semestrales relativos a la ejecución de las tareas y metas comprometidas (dentro de 30 días siguientes al término de cada semestre calendario, debiendo incluir en el último informe de cada año un Cronograma Anual de Actividades, conforme al Programa Operativo Anual), y su traspaso, desde los coejecutores, a la Secretaría Ejecutiva.

También se estipula en el reglamento operativo, un proceso de evaluación periódica de parte de la Secretaría Ejecutiva, en base de una comparación entre metas contempladas en los programas operativos anuales (POA) y marcos lógicos respectivos, con los logros efectivamente alcanzados.

Adicionalmente, se estipula la contratación de una entidad externa al programa para un seguimiento global de las actividades del programa en base de estudios de casos a partir de los problemas detectados, de manera de emitir juicios sobre sus causas.

El seguimiento debe hacerse de forma exhaustiva en las comunidades indígenas participantes, donde se debe verificar el cumplimiento y satisfacción de las acciones por parte de los beneficiarios, además de identificar las causas de los problemas.

Se establecen en las comunidades indígenas participantes, Comités Participativos de Apoyo a la Gestión, instancias participativas y de control ciudadano, que tienen como objetivo dar seguimiento a los compromisos asumidos por el programa, reportar a la UEZ la marcha global del programa, y hacer recomendaciones para perfeccionarlo. Se debe realizar reuniones anuales por región entre estas instancias y las comunidades indígenas, y las instancias directivas del programa, para revisar su funcionamiento.

Con el fin de evaluar el progreso y los resultados del programa, se diseñó un sistema de evaluación y de monitoreo del programa, incluyendo una línea de base. De acuerdo al Reglamento Operativo, este sistema se debió construir al inicio de la ejecución del programa, siendo su diseño e implementación (incluyendo información) completado dentro de seis meses a partir de la fecha del primer desembolso del programa. El Informe Final del desarrollo de la línea base, incluyendo especificaciones en torno a un sistema de evaluación de impactos y de sistema de información permanente, fue entregado a fines de 2003. El estudio se basó en una metodología de aplicación de encuestas a comunidades y hogares, en una muestra representativa de la población potencial de la primera fase del Programa.

Se prevé una evaluación del programa cuando se haya desembolsado por lo menos 50% de los recursos del programa y/o se hayan comprometido por lo menos 70% de los recursos, que permita constatar el cumplimiento de las metas físicas o acciones desencadenantes para extender las intervenciones en una segunda fase. Como también una evaluación de impacto al término de una eventual segunda fase.

El Sistema de Información y monitoreo (SIM) contempla los siguientes instrumentos y bases de datos:

- (i) catastro de comunidades indígenas, realizado en 2001, (transformado en una sistema de consulta de comunidades indígenas, instalado en todas las UEZ, con información de 2,372 comunidades indígenas, de un total de 3,000 comunidades, con variables relacionadas a la comunidad tales como organizaciones presentes, directivas elegidas, aspectos culturales, número de familias, infraestructuras disponibles, antecedentes de tierras, aspectos legales y actividades productivas)
- (ii) sistema de información geográfica, a raíz de comunidades y del levantamiento de la línea base, se construyó una Mapoteca de Comunidades Indígenas para las regiones en las cuales se ejecuta el programa
- (iii) sistema mensual de seguimiento de proyectos y de inversión pública en comunidades indígenas seleccionadas, según región, pueblo indígena, comuna, territorio, y ADI, y para cada uno de los componentes (registra la inversión que llega directamente a las comunidades indígenas seleccionadas según el tipo de proyecto, el monto de la inversión y la agencia estatal de la cual provienen los recursos) que se alimenta on-line desconcentradamente desde las UEZ y los coejecutores. Este sistema se encuentra en proceso de población de información.

El SIM es disponible a través de internet, en todas las oficinas del Programa.

Herramientas adicionales de planificación y seguimiento del Programa incluyen:

- marco lógico
- matriz de costos
- planes operativos anuales (es una planificación anual de recursos y actividades que realiza el programa en todos sus ámbitos de intervención, por componente y subcomponente.)
- registro de consultores, a nivel regional y nacional, que prestan asistencia técnica a las comunidades en la formulación de sus planes productivos y de su ejecución

Respecto a evaluaciones adicionales del Programa, se realizó un proceso de evaluación conjunto entre los funcionarios del Programa Orígenes (nacional, regional y local), de los coejecutores (nacional y regional) y otros organismos involucrados entre los días 17 y 19 de abril de 2002. El informe final incorpora los compromisos adquiridos por los participantes.

También, MIDEPLAN realizó una evaluación del Programa entre mediados de 2002 a abril 2003, donde analizó temas de gestión, de eficacia, eficiencia y de procesos.

12. Otros programas relacionados

El estado de Chile ha adoptado una serie de medidas para responder a las solicitudes y demandas de las poblaciones indígenas. En octubre de 1993 se aprobó la Ley Indígena (19.253) que reconoció las distintas etnias en el país y estableció el deber del estado y de la sociedad de respetar, proteger y promover el desarrollo de las tierras, culturas y comunidades indígenas. Los principales instrumentos que permiten ejecutar la Ley son los siguientes:

- 1) CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), este organismo es el encargado de promover coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del estado a favor del desarrollo integral de los indígenas (artículo 39).
- 2) Disposiciones permanente de protección jurídica;
- 3) El Fondo de Tierras y Aguas Indígena (FTAI), la que subsidia la adquisición y/o regularización de tierras y derechos de agua y financia obras de riego;
- 4) El Fondo de Desarrollo Indígena (FDI), este fondo amplía, protege y vela por la adecuada explotación de las tierras indígenas. Busca fortalecer el patrimonio indígena en lo referente a tierras, aguas e infraestructura de riego. Financia programas especiales para mejorar las unidades productivas, planes de crédito, equipos agrícolas, caminos secundarios, eventos y otros; y
- 5) Las Areas de Desarrollo Indígena (ADI), son espacios territoriales en los cuales han vivido ancestralmente los pueblos indígenas y donde los organismos de la administración del Estado deberán focalizar su acción de manera adecuada y mancomunada en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades. Hasta el momento se han creado tres ADI, en la segunda, octava y novena región, y hay dos en proceso de constitución (octava y primera región).

En términos de programas de desarrollo productivo con focalización étnica, la CONADI administra el Fondo de Tierras y Agua (FTAI) y el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI). El monto anual promedio ejecutado bajo estos programas de fomento productivo dirigidos hacia el sector de pequeños productores y campesinos entre los años 2000 y 2001 fue de alrededor de US\$ 155 millones. Considerando que existen alrededor de 240 mil familias que son pequeños productores, el apoyo estatal por familia fue de US\$ 645 anuales⁵⁰.

⁵⁰ Departamento de Inversiones de MIDEPLAN

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA⁵¹

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El Programa presenta una justificación histórica y una descripción de la vulnerabilidad social, cultural y económica que afecta a la población indígena en Chile. El problema que dio origen al Programa está bien identificado y focalizado en la realidad de las comunidades rurales indígenas.

La selección de las comunidades (población objetivo) se ha efectuado a partir de criterios culturales, demográficos y sociales. Cabe agregar que en la descripción de los problemas que afectan a las minorías étnicas en el mundo actual, el panel considera pendiente una discusión más de fondo sobre los temas de pluralidad cultural en un mundo donde el intercambio de información y la interdependencia entre distintas tradiciones se acentúa cada vez más, y en donde obviamente los problemas derivados tanto de los sectores indígenas rurales como urbanos adquieren cada vez más una mayor relevancia.⁵²

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El Panel considera que la lógica vertical de la matriz de marco lógico presenta inconsistencias entre el Propósito y los Componentes, lo cual se explica en parte por la carencia de definiciones conceptuales claras que emanen de la Secretaría Ejecutiva y que sirvan de referente para los distintos coejecutores, lo cual incide en la lógica vertical, en la medida que esta lógica se fundamenta en relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo de la matriz de marco lógico.

Es necesaria una revisión más exhaustiva del concepto de integralidad que supone en Programa Orígenes y la experiencia que ha tenido con los servicios públicos coejecutores⁵³. Los

⁵¹ El análisis de aspectos relacionados con el diseño del Programa se fundamenta tanto en las fuentes entregadas por la Secretaría Ejecutiva del Programa, como por las entrevistas realizadas por los Panelistas a los coejecutores del Programa. Es necesario señalar que el Marco Lógico ha sufrido permanentes modificaciones y se observa que el Marco Lógico no está actualmente consensuado al interior de la Secretaría Ejecutiva del Programa.

⁵² Un reciente artículo en la revista "China's Ethnic Groups" marzo-2004 n°4, trata justamente el tema: "rational choice for traditional ethnic cultures vs modernity in the digital era". Se rescata el rol de las nuevas tecnologías en la incorporación de nuevas tecnologías digitales para disminuir fenómenos de aculturación urbana entre los jóvenes, y como forma de rescatar el patrimonio tradicional de las etnias.

⁵³ El programa define la integralidad como una atención más pertinente de los distintos servicios del Estado hacia las comunidades indígenas.

El programa impulsa bajo una lógica transversal el concepto de desarrollo integral de los pueblos originarios, potenciando la coordinación de los sectores de Educación, Productivo, Cultural y Salud. El componente étnico comienza a ser una variable más que se incorpora a la labor de los distintos servicios públicos. Pero también el desarrollo integral debe entenderse en términos étnicos, es decir, de acuerdo a parámetros de bienestar que reflejen las particulares preferencias

servicios actúan bajo sus marcos institucionales y no hay señales de acciones de integralidad ni de consenso al interior de los mismos servicios acerca de los objetivos del Programa. Esto repercute en la lógica vertical de la matriz del marco lógico, dado que las relaciones causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo se confunden entre las actividades que cada institución coejecutora ha definido de acuerdo a sus propios marcos institucionales.

La labor de la Secretaría Ejecutiva del Programa ha sido fundamentalmente de carácter administrativa y no ha tenido un efecto en términos de influir en los coejecutores en términos de los objetivos y contenidos asociados con el Fin y los Propósitos del Programa.⁵⁴

Por otra parte, se constata una contradicción que se expresa en la asimilación que ha tenido el Programa entre los distintos coejecutores. Esta contradicción se expresa en dos tendencias: a) la orientación cultural (que enfatiza la asimilación de la experiencia indígena en la definición de metas y objetivos de los proyectos asociados a cada componente), y b) la orientación optimizadora de beneficios pone el énfasis en beneficios cuantitativos y de carácter socioeconómico como una forma de segmentación de la población beneficiaria.⁵⁵

Cabe señalar que efectivamente existen muchos programas que tienen beneficiarios finales y beneficiarios intermedios, entendiendo por estos últimos aquellas personas o instituciones que facilitan conseguir los resultados esperados sobre el grupo de beneficiarios finales. Lo anterior se adecua al programa Orígenes, dado que la institucionalidad pública y sus funcionarios cumplirían un rol intermedio. Sin embargo, no es claro que las instituciones coejecutoras tengan un rol facilitador para el logro de resultados esperados sobre el grupo de beneficiarios finales, dado que se trata de dos áreas que ofrecen una alta complejidad y resistencias que ponen en riesgo la consistencia e integralidad del Programa.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

La lógica Horizontal no se valida actualmente dadas las inconsistencias entre los Componentes y los Indicadores seleccionados. También influye lo que ha sido señalado para la lógica vertical, que la falta de claridad conceptual a nivel de diseño influye en la coherencia a nivel de la lógica horizontal.

La lógica horizontal de la matriz de marco lógico se basa en el principio de correspondencia que vincula cada nivel de objetivo (fin, propósito, componente y/o actividades) a la medición del logro (indicadores y medios de verificación) y a los factores externos que pueden afectar su

indígenas, en particular en lo que se refiere a potenciar estilos de vida que hoy en día sufren altos grados de aculturación. La aculturación se define como el cambio cultural generado por el contacto entre dos o más sociedades, se aplica preferentemente para referirse a la asimilación de componentes de la cultura occidental por poblaciones indígenas.

⁵⁴ Esto ha sido una observación recurrente en las entrevistas realizadas por el Panel a los coejecutores, los principales puntos críticos pasan a ser problemas de carácter administrativo, y cada vez más los temas de contenido, orientación y diseño del Programa son redefinidos y asumidos por las instituciones coejecutoras, lo cual afecta a la coherencia general del Programa.

⁵⁵ Múltiples ejemplos han citado los coejecutores, lo que también señala una falta de consenso al interior de las instituciones coejecutoras respecto a ambas tendencias, en educación se observa que la política ministerial se orienta en función del mejoramiento de resultados en las pruebas nacionales, y menos en el fortalecimiento de las diferentes formas de aprendizaje cultural al interior de los establecimientos. En el área de salud no es legítimo a nivel institucional la medicina indígena, por lo que presenta una resistencia mayor a ser incorporada como práctica en sus servicios.

ejecución y posterior desempeño (supuestos principales). Una de las dificultades principales que muestra la matriz del programa Orígenes se asocia a la falta de coherencia entre los Componentes y los Indicadores seleccionados. Esto repercute a su vez en la correspondencia que vincula cada nivel de Objetivos de la matriz.

Aunque no es responsabilidad ni manejo de la Secretaría Ejecutiva del Programa, cabe considerar las implicancias que ha significado las expectativas que generó el programa Orígenes. De acuerdo a lo señalado por los coejecutores el Programa en su fase de instalación inicial generó altas expectativas en las comunidades, dado que las comunidades indígenas asumieron que el Programa se haría cargo de una diversidad de demandas indígenas; territoriales, jurídicas, educacionales, políticas, etc. La limitación de recursos y los distintos ritmos de avance de cada Componente, hizo muy difícil satisfacer las expectativas generadas.

Los medios de verificación son adecuados. El problema no radica en el nivel de verificación sino en la selección de los indicadores (que no satisface el propósito asociado a cada componente).

Los supuestos del Programa son válidos tal como aparecen descritos en la Matriz de Marco Lógico.

El panel considera relevante incluir un análisis más detallado del Propósito del Programa, dado que se ha señalado que la falta de definición de conceptos ha repercutido sobre el diseño general del Programa y específicamente sobre la lógica horizontal:

La definición del Propósito de acuerdo a la matriz presentada señala: "Comunidades indígenas de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en el área rural, han mejorado de manera sostenible sus condiciones de vida y promovido su desarrollo con identidad, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y jurídico".

- a) La definición del mejoramiento de condiciones de vida y desarrollo con identidad de las comunidades focalizadas no problematiza las consecuencias muchas veces contradictorias que tiene el desarrollo para el sistema cultural.
- b) Se observa una falta de unidad y coherencia entre el contenido mencionado en el propósito con los indicadores escogidos; quedan fuera de los indicadores el tema cultural. (identidad, patrimonio)⁵⁶.
- c) Falta de consistencia en la lógica vertical del propósito: falta de unidad y coherencia en los indicadores asociados al mejoramiento del desarrollo productivo (indicador 1), el empoderamiento (indicadores 4 y 5) y las prácticas culturales (indicadores 6 y 7). Aparecen como "estancos" cada uno de las áreas señaladas⁵⁷.
- d) Indicadores 6 y 7: deberían ser los más fundamentados de acuerdo al propósito general de Programa, sin embargo aparecen como los más débiles debido a la falta de antecedentes de línea de base y falta de análisis y justificación de los conceptos empleados: por ejemplo "lo tradicional"⁵⁸.

⁵⁶ los indicadores señalados son retención, SIMCE y percepción, ninguno de ellos tiene propiamente un carácter cultural. (La valoración indígena a la forma tradicional de vida es un indicador de carácter subjetivo, a nivel de percepción).

⁵⁷ la noción de estanco se refiere al carácter aislado de los indicadores asociados a cada una de las áreas (productiva, empoderamiento y lo cultural); no son comparables y tienen escasa integración. Esta observación la confirman las entrevistas realizadas a los coejecutores, en particular las referidas al componente educación y las observaciones vertidas por MIDEPLAN.

⁵⁸ hay una alta subjetividad en la definición de los indicadores culturales; se fundamentan en percepción y en una encuesta de carácter general.

- e) Es insuficiente lo expresado en la matriz respecto a la educación intercultural bilingüe, los puntos 2 y 3 hacen mención a indicadores genéricos de aprendizaje (retención, SIMCE), mientras los temas culturales (proyecto educativo de la escuela, incorporación de variables culturales al currículum, participación comunitaria, entre otros) quedan invisibilizados.

El perfil del Programa puede justificarse y diferenciarse de acuerdo a los dos propósitos señalados: por una parte las comunidades indígenas rurales de los pueblos aymara, atacameño y mapuche mejoran su desarrollo productivo, avanzan en el empoderamiento para mejorar sus sistemas de planificación y gestión participativa, y en relación con la oferta pública, así como en el fortalecimiento de sus prácticas culturales tradicionales.

De acuerdo a este propósito general cabe distinguir y separar los siguientes temas (que sería necesario desarrollar de manera separada y de manera integrada):

- a) Mejorar el desarrollo productivo.
- b) Avanzar en el empoderamiento para mejorar sus sistemas de planificación y gestión participativa.
- c) Avanzar en el empoderamiento para mejorar su relación con la oferta pública.
- d) Fortalecer las prácticas culturales tradicionales.

Por otra parte el acento del propósito del Programa se desplaza hacia los servicios públicos (coejecutores)⁵⁹, los cuales deben poner a prueba metodologías participativas, ajustar y/o crear instrumentos con mayor pertinencia cultural y promover enfoques y prácticas en su quehacer cotidiano a través de la sensibilización y capacitación de sus funcionarios para mejorar las formas de relacionamiento entre las instituciones públicas y la población indígena.

Del mismo modo que en el eje anterior, cabe diferenciar los siguientes temas del programa:

- a) Poner a prueba metodologías participativas
- b) Ajustar y/o crear instrumentos con mayor pertinencia cultural
- c) Promover enfoques y prácticas en su quehacer cotidiano a través de la sensibilización y capacitación de sus funcionarios
- d) Mejorar las formas de relacionamiento entre las instituciones públicas y la población indígena.

Análisis por Componente:

Se presenta este análisis sólo para demostrar las debilidades a nivel de Diseño del Programa, cuestión que ha sido reconocida en las entrevistas con la Secretaría Ejecutiva desde el inicio de la presente evaluación, pero que no ha sido superada dado que el Diseño analizado tiene una validez relativa para el momento actual del Programa, en que se reconoce la necesidad de cambio a una nueva fase en la que la secretaría ejecutiva encuentra más pertinente replantear el diseño definitivo del Programa. Para efectos prácticos, el Panel ha tomado como referencia el marco lógico sancionado a través de un largo proceso de diálogo con el Banco, los coejecutores y parte de los beneficiarios.⁶⁰

⁵⁹ Es relevante señalar que el Estado a través de los distintos servicios coejecutores del Programa son a su vez beneficiarios, lo cual no se refleja en el propósito.

⁶⁰ Los indicadores que se analizan en esta sección se encuentran en el anexo n°1 "Matriz de Marco Lógico".

Componente 1: fortalecimiento institucional de las comunidades indígenas y de las instituciones públicas.

Falta de consistencia de los indicadores con el propósito, requiere de una revisión en especial los siguientes indicadores:

- d) Indicador 12: aparece como una actividad que no necesariamente implica fortalecer la institucionalidad comunitaria.
- e) Indicador 10: no hay mención a indicadores asociados a la calidad del Plan Comunitario de Desarrollo o al Plan Territorial de Desarrollo en términos de participación, gestión, involucramiento, expresión, etc. La estimación se fundamenta en el hecho de hacer uno, lo que sólo tiene una consecuencia formal⁶¹.
- f) Indicador 13: falta de pertinencia con lo enunciado en el propósito, no hay mención en términos de indicadores a la calidad de las iniciativas, lo que recae en indicadores de carácter formal. Es débil la definición de iniciativas comunitarias, como tampoco se observa una reflexión acerca del alcance de las fortalezas institucionales.

Necesidad de información de base que permita establecer una meta y parámetros de mejoramiento en los siguientes indicadores:

- e) Indicador 14: no es posible evaluar las prácticas y su mejoramiento sólo en función de cantidad de capacitados.
- f) Indicador 15: falta de información de base que permita comparar la efectividad y calidad de los instrumentos de intervención (sensibilidad frente a la demanda indígena); queda expresado solamente en términos numéricos. No es posible establecer evaluaciones sin datos de línea de base.
- g) Indicador 16: sólo expresado formalmente, los números no satisfacen el propósito. Lo anterior se traduce en énfasis en actividades sin clara orientación.
- h) Indicador 17: Falta información de base que permita distinguir prácticas y establecer comparaciones. Hay distorsiones respecto al propósito si sólo se presentan las cifras. El tema es relevante para la CONADI.

Componente 2: desarrollo productivo de las comunidades indígenas

- d) En los indicadores 18, 19 y 20: se observa una falta de coherencia y desarrollo de indicadores de carácter social y cultural, es difícil constatar el beneficio y su ejecución a través de los indicadores señalados.
- e) Indicador 20: no presenta indicadores de proceso en los Planes Comunitarios que permita incorporar los niveles sociales y culturales (fases de diseño, participación, beneficios, etc.).
- f) Indicadores 21 y 22: falta información de base que permita comparar avances, de manera de establecer metas, detectar demanda actualmente invisibilizada, mejorar coordinaciones, etc. Los indicadores actuales no aportan a las futuras evaluaciones de resultados y de proceso, tampoco queda clara la manera en que se evaluará el avance de la "adecuación".

Componente 3: educación intercultural bilingüe y desarrollo cultural de las comunidades y escuelas del Programa

⁶¹ actualmente hay un proceso y una gestión asociada a los Planes; lo que podría derivar en una futura selección de indicadores de calidad.

El propósito y desarrollo en este componente del Programa pasa a ser responsabilidad de la institución coejecutora, lo cual tiene efectos sobre el perfil del Programa en general y sobre su responsabilidad en cuanto a orientación. Esto se ve reflejado en los indicadores 23, 24 y 25.

- d) Indicador 23: no refleja un modelo de EIB, es necesario para el modelo de EIB identificar indicadores asociados a las comunidades y que el Programa se oriente hacia ellos.
- e) Indicador 24: presenta dificultades conceptuales y metodológicas este indicador; no se explicita el significado de mejorar factores socioculturales asociados al aprendizaje. En general se asocia a objetivos de aprendizaje.
- f) Indicador 25: falta de coherencia con el propósito, más que establecer mecanismos es pertinente llevar a cabo prácticas en el vínculo comunidad / escuela.

Se presenta una falta de coherencia y de conceptualización que proyecte el punto de vista del Programa Orígenes en este tema, de acuerdo al Fin enunciado por el Programa. Esto se pone de manifiesto en los indicadores 26 y 27.

- c) Indicador 26: aparece relevante aspectos formales, lo que implica debilidades conceptuales acerca de lo que significa el patrimonio de una cultura.
- d) Indicador 27: no aporta al propósito enunciado.

Componente 4: salud intercultural en las comunidades del Programa

Falta una conceptualización del Propósito y de las demandas comunitarias, más aún cuando en este tema es difícil generalizar modelos que sean representativos del conjunto de las comunidades focalizadas. Los indicadores 28 y 29 proyectan esta debilidad.

- c) Indicador 28: aparece descrito el acceder a recursos, lo cual manifiesta el carácter cuantitativo y formal del indicador, falta de indicadores cualitativos que reflejen demandas y líneas de base.
- d) Indicador 29: es un indicador no justificado desde el punto de vista cultural. Tampoco queda claro si se trata de mantener o incorporar a las prácticas tradicionales.

Falta de desarrollo de los propósitos enunciados (temas de "pertinencia cultural" como "validación de modelos"); la elaboración de una perspectiva conceptual del Programa en estos tópicos permitiría una selección adecuada de indicadores⁶². Esto repercute en los indicadores enunciados; 30,31,32 y 33.

- e) Indicador 30: no es justificable como indicador y falta de coherencia con el propósito.
- f) Indicador 31: no queda claro en función de qué se propone la capacitación, números no justificados, falta de base referencial para proponer esta meta.
- g) Indicador 32: falta de referencia para el porcentaje propuesto. Sólo releva aspectos formales.
- h) Indicador 33: carece de información de base referencial que exprese una demanda comunitaria o problemas que se deben resolver. Tampoco es posible evaluar avances sin datos de línea de base.

⁶² de acuerdo a entrevistas con la secretaría ejecutiva, la débil relevancia del Programa Orígenes en MINSAL es evidente, lo que repercute sobre todo en la validación de prácticas interculturales asociadas a salud, en un marco donde estos temas aún no tienen validación institucional.

El Propósito asociado a los indicadores 34 y 35 es confuso, lo que repercute en la selección y validez de los mismos indicadores.

- c) Indicador 34: los números señalados como meta no tienen justificación, faltan datos de base y metas claras.
- d) Indicador 35: el aumento puede deberse a otras acciones, no está claro que se derive de un mejoramiento de carácter intercultural, ligado al propósito.

1.1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

Como ha sido señalado en el punto 10 del Capítulo 1, los puntos siguientes han implicado reformulaciones del Programa a nivel de Diseño:

1. Reformulación del marco lógico del programa, en conjunto con los coejecutores, la División Social de MIDEPLAN y el BID, consensado y terminado en septiembre 2003.
2. Ajuste componente de salud intercultural en el año
3. Ajuste (2003) al componente cultura para eliminar concursabilidad de proyectos culturales e integrar el desarrollo de proyectos, su selección y su seguimiento al proceso de planificación comunitaria bajo responsabilidad de las UEZ (incluye incorporación de un comité de evaluación regional que prioriza proyectos para el COZ
4. Incorporación de la dimensión territorio al funcionamiento de componente Fortalecimiento de las Comunidades, y el desarrollo de Planes de Desarrollo Territorio, iniciándose en 2003.

Estas reformulaciones son señales claras de que el Programa se ha desarrollado a partir de una lógica de ensayo y error, lo cual tiene ventajas y desventajas a nivel de Diseño. Dada la novedad que para los servicios públicos tiene un Programa orientado a los grupos étnicos, es comprensible que el Diseño sufra modificaciones; en este marco, el panel opina que actualmente la Secretaría Ejecutiva tiene la experiencia suficiente para reconocer los puntos más sensibles a nivel de Diseño que son necesarios modificar, tales puntos se mencionan en las siguientes conclusiones sobre el Diseño.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

- 1) Es necesaria una revisión más exhaustiva del concepto de integralidad⁶³ que supone en Programa Orígenes y la experiencia que ha tenido con los servicios públicos coejecutores. Los servicios actúan bajo sus marcos institucionales y no hay señales de acciones de integralidad ni de consenso al interior de los mismos servicios acerca de los objetivos del Programa. Esto repercute en la lógica vertical de la matriz del marco lógico, dado que las relaciones causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo se confunden entre las actividades que cada institución coejecutora ha definido de acuerdo a sus propios marcos institucionales.

⁶³ el concepto de integralidad definido por el Programa tiene relación con el de intersectorialidad, es decir, que el programa contempla acciones en distintos sectores (Salud, Educación, Productividad, otros) como respuesta a los beneficiarios indígenas. La definición de pertinencia cultural se fundamenta en los instrumentos que usan los distintos servicios públicos para definir a su usuario y efectuar evaluaciones y seguimientos de sus proyectos y programas. En este sentido, es posible que muchos programas públicos no tengan pertinencia cultural indígena en la medida que los servicios públicos no cuentan con instrumentos adecuados para identificar y responder a este tipo de sujeto-beneficiario.

- 2) El diseño del Programa privilegia y define el bienestar desde el punto de vista del mejoramiento de la atención de los distintos servicios públicos relacionados con temas indígenas, sin embargo, esta visión no es necesariamente complementaria con la noción de un mayor bienestar desde el punto de vista étnico. Es decir, de acuerdo a parámetros de bienestar que reflejen las particulares preferencias indígenas, en particular en lo que se refiere a potenciar estilos de vida que hoy en día sufren altos grados de aculturación.
- 3) Se observa una falta de definición del Programa respecto al desarrollo de sus Componentes. Esto se expresa en dos tendencias: a) la orientación cultural (que enfatiza la asimilación de la experiencia indígena en la definición de metas y objetivos de los proyectos asociados a cada componente, y b) la orientación optimizadora de beneficios pone el énfasis en beneficios cuantitativos y de carácter socioeconómico como una forma de segmentación de la población beneficiaria. En el Componente Productivo esto implica orientar recursos hacia las comunidades para una mejor inserción en los mercados o favorecer las formas tradicionales de trabajo con el objeto de atenuar procesos de aculturación, en el Componente Salud esto implica alcanzar metas de atención para beneficiarios de las comunidades o incorporar y fortalecer las prácticas de medicina indígena tradicional. Para el Componente Educación: lograr mejores resultados en las pruebas de alcance nacional (SIMCE) o asimilar el conocimiento y lenguaje a los aprendizajes en las escuelas. Como a nivel de diseño el Programa no ha perfilado de manera clara su objetivo esto repercute en problemas tanto de gestión como en la coherencia del Programa en relación a sus distintos Componentes.
- 4) Los beneficiarios finales operan en función de áreas territoriales y una organización cultural que no se adecua al beneficiario como ente individual. La forma de llegar al beneficiario indígena es parte del aprendizaje del Programa y señal de ello es la incipiente reflexión que está elaborando la Secretaría Ejecutiva sobre las unidades territoriales como una manera más adecuada de entregar los beneficios del Programa. Por otra parte, el sector público y su institucionalidad obedece a marcos legales y formas de trabajo que tienden a diferenciarse entre sí y a no favorecer a programas que requieren de acciones integrales y complementarias. No es suficiente por ello una estrategia de sensibilización en este plano, se hace necesaria una acción orientada a cambios institucionales cuyos resultados se reflejarán en el largo plazo. Tanto el mundo indígena como el mundo institucional de los coejecutores requieren de adecuaciones para que el Fin y los Propósitos del Programa Orígenes alcancen efectivamente un vínculo causa-efecto de acuerdo a la lógica de la matriz.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

Para recopilar información en torno a la gestión del Programa, se realizó una serie de entrevistas con distintas participantes del Programa. Éstas incluyen: los cuatro encargados de componentes (fortalecimiento institucional, productivo, educación y cultura, y salud) de la Secretaría Ejecutiva⁶⁴, el equipo a cargo de evaluación y seguimiento en la Secretaría

⁶⁴ En torno al proceso de instalación del Programa, el cumplimiento de las funciones de los coejecutores a nivel central, el proceso productivo de su componente, los mecanismos de coordinación, la descripción de componente, y los cuellos de botella.

Ejecutiva⁶⁵, el encargado de administración y finanzas en la Secretaría Ejecutiva⁶⁶, y representantes de los coejecutores⁶⁷ del Programa a nivel central (CONADI, MINEDUC, INDAP, y CONAF).⁶⁸ Se entrevistó además con algunos informantes claves relacionados al Programa (sectorialistas de MIDEPLAN, un profesional relacionado a la ejecución del estudio de línea de base del Programa, y representantes del BID, desde Washington y en Santiago de Chile). Finalmente, para incorporar la perspectiva regional al análisis, se aplicó un cuestionario⁶⁹ a los encargados de los equipos regionales, lo cual tuvo respuesta solamente desde la VIII Región. Adicionalmente, se solicitó a la Secretaría Ejecutiva, una reunión grupal y/o entrevistas con los encargados regionales para discutir temas en torno a la gestión (además del diseño, eficacia y sostenibilidad) del Programa; éstas reuniones no se concretaron por parte del programa.

2.1.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

El Programa Orígenes – a través de la producción de sus componentes y el logro del propósito-intenta incidir sobre los instrumentos, prácticas y pertinencia de la oferta pública en torno al desarrollo de comunidades indígenas y, además, cómo las comunidades entienden, asumen y participan en su propio proceso de desarrollo. Por lo tanto, la estructura organizacional debe permitir, por un lado, una interacción e incidencia eficaz desde el Programa hacia los distintos sectores públicos participantes en el programa, y por otro, un involucramiento como agente/facilitador legítimo de procesos de aprendizaje y desarrollo con las comunidades. Esto último, además de un trabajo en terreno con las comunidades, requiere de una estructura a nivel regional, que permita dialogar, coordinar e incidir en los organismos públicos involucrados en la ejecución del Programa, sean éstos coejecutores u otros organismos públicos relevantes (gobernaciones, municipios, entre otros).

El Panel opina que la estructura organizacional, *en principio*, permite ejecutar acciones propensas a estos resultados. A nivel nacional, el Programa cuenta con una relación directa con la Subsecretaría de MIDEPLAN, como también la existencia de instancias de coordinación

⁶⁵ En torno al proceso de selección de comunidades, la línea de base (ejemplos de informes), informes de seguimiento y periodicidad, y sistema de información y monitoreo.

⁶⁶ En temas de procesos administrativos y financieros, rendiciones de cuentas, mecanismos de traspaso, políticas de personal, proceso de instalación del programa.

⁶⁷ En torno a los recursos con que apoya el Programa y sus destinos (programas, proyectos, actividades); visión de principales resultados del Programa; la directriz u orientación de tales recursos (refuerzan programas, crean nuevas áreas, reciben influencia de la SE); la gestión del programa (dificultades, resistencias, mecanismos de coordinación y de articulación intersectorial); el nivel de sensibilidad que la institución tiene respecto al tema indígena (relevancia y cómo se expresa); el nivel de complementariedad que tienen como coejecutores con Orígenes como programa general; su opinión sobre el diseño del Programa (comprensión de los objetivos principales y validez) y su continuidad.

⁶⁸ Adicionalmente, se solicitó una entrevista con el encargado del componente salud en MINSAL, que no fue otorgado.

⁶⁹ El cuestionario trató principalmente temas relacionados a la gestión del Programa (actores principales regionales, sus funciones, y el cumplimiento de éstas; mecanismos de coordinación con el nivel central, con los coejecutores a nivel regional y con las comunidades; cuellos de botella a nivel administrativo y financiero, y a nivel central y regional; proceso de selección de consultores externos, su supervisión y evaluación de desempeño; funcionamiento del seguimiento técnico del Programa a nivel regional; funcionamiento del seguimiento administrativo - financiero del Programa y de sus proyectos; y organigrama regional).

nacional de mayor influencia en el aparato público. Además, cuenta con un equipo cuya estructura, en principio, es ad hoc técnicamente a las tareas del programa. Al nivel regional, la creación de Unidades de Ejecución Zonales, que cuentan con una estructura de equipo técnico acorde a los componentes del programa, como también jefes zonales (de territorio) y promotores, permite operar tanto en la base (las comunidades), como con la contraparte (coejecutores) en forma desconcentrada. Asimismo, la participación de los Intendentes de las regiones del programa en el Comité de Coordinación Nacional, permite un diálogo más cercano a nivel regional, siendo éstos, participantes *ipso facto* y responsables de la ejecución del programa en sus regiones.

Es importante notar que la efectividad con que el Programa logre ejecutar sus funciones, depende de factores adicionales (capacidad y efectividad del personal técnico, estilos de gestión, compromiso de los coejecutores con el Programa, entre otros), unos de los cuales serán analizados a continuación, y otros en la próxima sección (b) de este capítulo. Uno de estos factores se refiere de la estructura organizacional interna del Programa en sus coejecutores, y cómo esta organización puede reflejar el grado de influencia que estas unidades tengan para priorizar las actividades del Programa dentro del sector correspondiente. Este es de particular importancia en los sectores de salud y educación. Las unidades responsables del Programa en salud y educación son de relativa menor importancia dentro de las estructuras ministeriales respectivas. Esto refleja un nivel de influencia menor en presionar por ajustes en las políticas sectoriales, acordes a las directrices del Programa, y/o presionar por la resolución de problemas relacionados a la implementación del mismo.

El Panel estima pertinente comentar el tema de la dependencia administrativa de la Secretaría Ejecutiva del Programa en la Subsecretaría de MIDEPLAN, y sus implicancias sobre la gestión del Programa. En la práctica, la Secretaría Ejecutiva asume la responsabilidad para la gestión administrativa y legal del Programa, preparando los documentos correspondientes y efectuando las gestiones pertinentes, enviando a la Subsecretaría toda la documentación para que se oficialice y se ejecute (incluyendo los pagos). El plazo en que esto ocurre, depende del ritmo de la Subsecretaría de MIDEPLAN. De acuerdo a la información proporcionada por el Programa,⁷⁰ la tramitación en la Subsecretaría puede demorar hasta 10 ó 15 días, siendo acciones administrativas que deberían demorar 1 ó 2 días. Estas demoras mayores no necesariamente representan un promedio, sin embargo, demuestra una dependencia del Programa en la Subsecretaría de MIDEPLAN, para la ejecución de funciones claves, que puede entorpecer una gestión expedita de aspectos administrativos y legales, en cuanto a que la Subsecretaría vea limitada su capacidad para absorber la carga administrativa que implica el Programa.

Un punto adicional al tema de las demoras y mecanismos de coordinación es lo que sucede en la ejecución de algunos componentes. Como ejemplo, si estimamos en forma teórica el proceso y los planes productivos del componente de Desarrollo Productivo y consideramos las respectivas etapas, tenemos que en total puede fácilmente llegar a 24 semanas: contacto (2), diagnóstico (4), elaboración (2), evaluación (6), negociación (4), incluyendo los proyectos observados (6). Si a lo anterior se agregan las frecuentes demoras en la entrega de recursos por parte del Programa, el tiempo puede incrementarse significativamente, atentando en contra de la confianza y expectativas de las comunidades participantes. Las instancias de resolución en este proceso fueron consideradas burocráticas por algunos entrevistados.

Finalmente, en lo que se refiere a la ubicación institucional del Programa, el Panel estima oportuno recalcar las razones que originaron que el Programa haya sido instalado en la

⁷⁰ Entrevista a directivos del Programa Orígenes, Abril 2004.

Subsecretaría de Mideplan. La ubicación del Programa como ente dependiente a MIDEPLAN, por ser el ente gubernamental responsable de la política indígena del Gobierno, fue adecuada en su origen en el diseño del Programa. Sin embargo, MIDEPLAN es un Ministerio de definición, evaluación y diseño de políticas sociales, no necesariamente cuenta con las herramientas para ejecutar un programa de esta envergadura, que requiere una capacidad mayor de movilizar y hacer seguimiento de recursos. Asimismo existe el tema de la intersectorialidad y la complejidad que significa este tipo de programa, tema que será analizado en las secciones que sigue.

El Panel opina que la estructura organizacional del Programa es adecuada a los objetivos del Programa.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades

A modo de introducción, es oportuno destacar que el Programa es de naturaleza intersectorial; su funcionamiento está estrechamente ligado a los principales programas públicos relacionados al desarrollo integral de las comunidades indígenas. A objeto de evitar la duplicación de parte de la política pública hacia estos sectores es que el diseño del Programa contempla la participación de los organismos coejecutores. El artículo 9 del Reglamento Operativo señala que le corresponderá a los organismos coejecutores, la realización de los respectivos componentes de acuerdo a los convenios suscritos con cada institución. Cada organismo adapta sus programas o instrumentos de acuerdo a su oferta, de esta forma las comunidades que son apoyadas por el Programa. La efectiva coordinación con estos coejecutores, además de la articulación de sus ofertas programáticas, requiere de mecanismos de coordinación efectivos, además de una gestión orientada a dichos fines.

Los documentos asociados al convenio de préstamo, el Reglamento Operativo y los Convenios suscritos por los organismos ejecutores, estipulan los mecanismos de coordinación y la asignación de responsabilidades dentro del Programa.

Respecto a la operación de los distintos mecanismos de coordinación, se constata, a nivel "supra"nacional, la realización de reuniones del Comité Nacional de Coordinación, con una asistencia, aunque no siempre de todos los integrantes, por lo menos de la mayoría de éstos. Existen actas oportunas de las reuniones que resumen las decisiones tomadas.

Esta instancia de coordinación macro debe permitir la negociación de acuerdos político-programáticos de alto nivel, cuya suscripción por los organismos coejecutores, por la Secretaría Ejecutiva y por los actores regionales relevantes (intendentes, gobernadores) facilite su posterior implementación a través de los equipos centrales y regionales de los ejecutores del Programa. En la opinión del Panel, esta instancia efectivamente proporciona *la posibilidad* de este espacio de negociación. Sin embargo, existen varios elementos que atentan contra esta posibilidad. El hecho de que los asistentes no siempre sean los mismos, disminuye la efectividad de la instancia de poder crear un espacio de confianza de resolución de problemas y de definición de política. Los compromisos adquiridos tienden a ser de naturaleza general. Y, por último, la efectividad de la instancia depende del uso que le otorguen los participantes, y el compromiso de éstos con el Programa. Si este compromiso es menor, las decisiones no necesariamente se traducirán en el planteamiento de directrices claras dentro de sus propios servicios (coejecutores, autoridades regionales).

Al nivel nacional, se constata que la Secretaría Ejecutiva, a través de su Secretario, los encargados de componentes y otros profesionales, tienen una disposición y actividad fuerte en

intentar coordinarse con los coejecutores del Programa, aunque el grado de éxito en poder lograr un trabajo mancomunado ha sido variado durante la ejecución del Programa, y en función del componente a ejecutarse. Se ejemplifica esta observación a continuación:

- Como observación general, las coordinaciones entre la Secretaría Ejecutiva y los coejecutores, son básicamente de naturaleza administrativa, dejando de lado, orientaciones estratégicas de contenido. Esto se confirma tanto por las entrevistas a encargados de componentes como con representantes de los coejecutores. En general, los coejecutores ven en la Secretaría Ejecutiva un rol de administrador de recursos, sin que aporte una posición de contenido programático claro y definitivo.
- Durante el año 2002, cuando sucedió una crisis en el Programa (reemplazo de Secretario Ejecutivo que demoró dos meses, con la posterior paralización en las contrataciones de personal en regiones), se generó una crisis en la legitimidad del Programa desde las comunidades, debido al lento desembolso de recursos, y a las dificultades de ejecución de actividades del programa en terreno. En ese momento se estableció un comité técnico de coordinación bilateral entre la Secretaría Ejecutiva y los coejecutores para abordar los problemas existentes. Aunque por un lado, la crisis se desató por problemas en la gestión del programa, las dificultades se fueron abordando a través de un proceso de coordinación intensificado.
- El proceso de instalación del componente 4, de Salud Intercultural, fue muy largo, y se produjo dentro de un clima de conflicto entre la Secretaría Ejecutiva y el equipo del coejecutor sobre el enfoque del componente. Aunque en la actualidad se está logrando resolver esta situación, durante los años 2001, 2002 y 2003, se trabó la implementación del componente y su ejecución, a pesar de que existe un Comité Nacional de Coordinación, además de coordinaciones bilaterales. De acuerdo al informe de avance del Programa de 2002, el Comité Nacional logró reunirse tres veces durante 2002, en vistas de destrabar el conflicto. Sin embargo, dejó de funcionar posteriormente. Un hecho que ejemplifica qué tan desarticuladas llegaron a ser las relaciones a nivel nacional, es lo siguiente: después de tres años del Programa, y de un año y medio de discusión, recientemente se está sancionando (desde el BID y el Comité Nacional) un nuevo reglamento operativo del componente.⁷¹
- La coordinación del componente 3, de Cultura y Educación Bilingüe, se lleva a cabo desde la Secretaría Ejecutiva en forma bastante pasiva, con una perspectiva de hacer sólo un seguimiento de la ejecución de actividades, y de facilitar el proceso de traspaso de recursos⁷². No obstante lo anterior, el subcomponente cultural de este componente, se coordina fuertemente a través de las actividades de planificación local de proyectos, las UEZs y los Comités Técnicos Regionales (en lo que se refiere a definición de prioridades regionales y locales en temas culturales).
- Según el punto de vista del actual encargado del Programa Orígenes en la CONADI, y de su Director,⁷³ falta una institucionalización de las relaciones entre la Secretaría Ejecutiva y este coejecutor. De acuerdo a esta fuente, aunque se intentó formalizar relaciones, firmando un protocolo de relaciones entre el Director de la CONADI y el Secretario Ejecutivo de Orígenes, han existido dificultades en socializar acuerdos dentro de Orígenes, y en la

⁷¹ Entrevista a directivos del Programa Orígenes, abril 2004.

⁷² Entrevista a directivos del Programa Orígenes abril 2004, Entrevistas a coejecutores.

⁷³ Entrevista a directivos en CONADI, abril 2004.

CONADI, causando roces en las coordinaciones entre ambos. Para resolver dichos conflictos, ha tenido que intervenir el Subsecretario de MIDEPLAN.

En suma, la coordinación con los coejecutores a nivel nacional es deficiente, en aspectos programáticos y administrativos. Las razones para esta deficiencia no son totalmente claras. Desde el lado de los coejecutores, se observa resistencia a sumarse a un trabajo coordinado intersectorialmente. Por el lado de la Secretaría Ejecutiva, una falta de peso político programático y de contenido. Y desde ambos lados, la poca experiencia del Estado chileno en gestionar efectivamente programas intersectoriales, y en este caso, complejos.

Respecto al funcionamiento de los mecanismos de coordinación al nivel regional (y con los niveles centrales), el Panel dispone de informaciones sobre la Región VIII, substraídas de los resultados del cuestionario aplicado a los encargados de las UEZ. En este caso, el comité zonal funciona bien, se encuentra provincializado, y se reporta que es una buena instancia para tratar temas globales. Desde las 2 ADI, se ha generado un Comité Regional Indígena liderado por el Intendente Regional. Se constata que existen, además, otras instancias de coordinación, incluyendo el comité técnico de educación y cultura, el Comité Regional de Salud, el Comité Técnico de Salud, el Comité de Planificación de las POA (en coordinación con el nivel central), reuniones semanales locales, reuniones mensuales de seguimiento de consultores de Desarrollo productivo, visitas del Secretario Ejecutivo y de los encargados de componentes (con el nivel central), y visitas a comunidades y reuniones territoriales con comunidades y funcionarios Orígenes (al nivel comunitario). En cuanto a sus funciones participativas, estas instancias han sido efectivas en torno a las comunidades y en su influencia en la institucionalidad existente, particularmente en salud y educación.

Con el nivel central, en relación a las coordinaciones con la Secretaría Ejecutiva, se reporta (i) una necesidad de mejorar comunicación y entrega de información entre el nivel central y regiones, (ii) un aporte y direccionamiento menor de los encargados de componentes en algunos temas, aunque se reconoce el rol de los encargados de Desarrollo Productivo y de Mercadeo (Comunicaciones) en apoyar en la solución de problemas, (iii) una buena relación con administración y finanzas, pero en ocasiones con una información poca fluida y clara, y (iv) finalmente, respecto al papel de la Subdirección del Programa en la coordinación con regiones, ésta no se ha consolidado aun.

No obstante lo anterior, en general, se observa una multiplicidad de instancias de decisión y de coordinación en los niveles regionales, lo que implica una ejecución compleja al nivel regional, requiriendo un recurso humano con capacidad técnica correspondiente (tanto en los equipos regionales como en los coejecutores). Es de la opinión del Panel⁷⁴, que no existe claridad sobre la línea de autoridad de toma de decisión y de resolución de conflictos en los niveles regionales del Programa, lo cual pudiese operar en detrimento a una gestión efectiva del Programa.

Al nivel local, las UEZs debieran funcionar como ventanilla única con las comunidades; los planes participativos, al nivel de diseño, son un instrumento para la coordinación de los componentes en terreno. Se constata, que hasta la fecha, los planes no han podido reunir los aportes de los distintos componentes desde una perspectiva integral, aunque no está claro aun si la nueva metodología de PDT, sí lo pueda realizar. Sin embargo, es posible que se generen dificultades para lograr este nuevo objetivo, considerando que en los equipos regionales existe una inercia de trabajo que afectaría un nuevo procedimiento de planificación.

⁷⁴ En base de entrevistas, los resultados del cuestionario regional, y la evaluación del Programa de parte de MIDEPLAN.

A continuación se revisa el tema de la asignación de responsabilidades dentro del Programa y su cumplimiento por parte de los participantes del Programa. En primer lugar, se analiza las responsabilidades de la Secretaría Ejecutiva y el desempeño de dichas funciones.

Respecto a los aspectos contables y financieros y de control interno relacionados con el programa, la Secretaría cumple con el nivel mínimo de estos requerimientos frente al BID. No obstante, la información de seguimiento programático, desde el punto de vista financiera y de logro de metas es deficiente. Este tema será desarrollado en la sección 2.1.3 de este informe.

A nivel de responsabilidades programáticas, se constata⁷⁵ que la Secretaría Ejecutiva intenta administrar y coordinar el Programa. Sin embargo, en lo que se refiere a la orientación global de éste, y la incorporación de los conceptos de la integralidad, la coherencia y la pertinencia étnica de las intervenciones, se dificulta su plena realización por distintos factores. En la práctica, la Secretaría ejerce poco control sobre las actividades y orientaciones de los coejecutores. Aunque intente ejercer influencia y presión sobre éstos, tiene poco poder para ello. Asimismo, la Secretaría aporta pocos elementos conceptuales, sobre los ejes estratégicos de los componentes. Adicionalmente, respecto a los procedimientos a seguir en las distintas líneas de los componentes, éstos no se encuentran claramente estipulados en todos los casos, o por lo menos comunicados a los participantes del Programa⁷⁶. En lo que se refiere a la administración de recursos y las responsabilidades de seguimiento y evaluación, la Secretaría cumple mínimamente con sus funciones. Como ya se comentó, existe una deficiencia de información administrativa financiera y programática para gestionar el Programa. Además, se instaló el sistema de monitoreo y seguimiento con mayor retraso de lo estipulado en el Reglamento Operativo. Referente a la supervisión de estudios, el Panel no dispone de información, respecto de cómo ésta responsabilidad puede estar cumpliéndose. Y por último, sobre la difusión del Programa, se constata la existencia de campañas de comunicación en los niveles locales del Programa, también el resultado de una consultoría respecto a cómo se debe posicionar el Programa. Pero, de acuerdo a la información de los organismos coejecutores entrevistados, hubo problemas en la comunicación social del Programa en sus inicios, que incidió en que se crearan exceso de expectativas de parte de las comunidades indígenas, quienes creyeron que recibirían mayores aportes financieros por parte del Programa.

El Programa contó, en sus inicios, con recursos adicionales del BID, para apoyar en la instalación del Programa, y sus sistemas de administración y gestión (aunque estos recursos fueron relativamente menores en comparación al monto total de préstamo). Este financiamiento se denomina FAPEP⁷⁷ y tuvo un presupuesto de US\$300.000. Este financiamiento estuvo destinado a actividades relacionadas al diseño del Programa; de sus procedimientos y selección de personal; la elaboración del informe inicial; Planes Operativos Anuales y requerimientos legales y financieros que permitiesen dar inicio a la ejecución; el diseño de Agenda de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato; diseño de procedimientos ambientales; diseño de sistema de información y seguimiento y el diseño de una estrategia comunicacional.⁷⁸ Al 31 de diciembre de 2002, se había ejecutado casi \$225.000 de este fondo. Este fondo, en principio, tenía que haberle proporcionado apoyo adicional al Programa en cumplir algunos de sus

⁷⁵ En base de entrevistas con participantes del Programa.

⁷⁶ En base de entrevistas con participantes del Programa y el cuestionario regional.

⁷⁷ FAPEP: Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos.

⁷⁸ También apoyaba seminarios con comunidades, y con el equipo del programa, experiencias pilotos de metodología de intervención en comunidades, y la realización de estudio de análisis de potencialidad económica de las comunidades focalizadas por el Programa. (Fuente: Carta Acuerdo FAPEP, 2001).

responsabilidades originales, por ejemplo, el desarrollo de un sistema de información y seguimiento, procedimientos financieros. Aparentemente, la aplicación de este financiamiento, no necesariamente facilitó este proceso de instalación del Programa y el correspondiente cumplimiento de funciones en ese sentido.

Respecto a las funciones de los coejecutores, desde el punto de vista de la Secretaría Ejecutiva,⁷⁹ en casi todos los casos se han presentado problemas con las rendiciones financieras y el traspaso de información sobre la ejecución del Programa. Respecto a la CONADI, no se ha entregado una rendición financiera aceptable, desde los niveles centrales, desde diciembre de 2002⁸⁰. Asimismo, las informaciones sobre la ejecución de proyectos productivos llegan de forma muy lenta. Desde el punto de vista de CONADI, las razones por esta dificultad es que las gobernaciones (entidad a través de la cual se traspasaba los recursos a las comunidades, hasta 2003) no han rendido estos fondos. También existen problemas de rendición de fondos en el MINEDUC. Además, no existen canales de comunicación efectivos entre los equipos regionales de educación y las UEZs correspondientes. En INDAP, se ha cambiado tres veces el encargado del componente, dificultando mantener acuerdos de procedimientos. El caso de salud es más grave, ya que el Programa no cuenta con información actualizada desde el coejecutor.

Al nivel regional, el Panel cuenta con información respecto al cumplimiento de funciones de los coejecutores en la Región VIII, además de los otros participantes del Programa, y informaciones desde INDAP, Décima Región.

De acuerdo a la información desde la UEZ de la Región VIII, los equipos regionales de los coejecutores cumple satisfactoriamente su función en el Programa. No obstante, se indica que en algunos casos, y en algunos periodos, la institución coejecutor reorienta el trabajo de la contraparte de Orígenes a otras prioridades. Asimismo, se informe que estas relaciones son más voluntarista que contractual/institucional. Se informa que hay problemas de organización interna de los coejecutores (CONADI, MINEDUC) a nivel regional, de mayor burocracia administrativa, y de falta de apoyo logístico, de infraestructura, y de recursos materiales; y que todo éstos tiende a generar inestabilidad y menor dedicación al Programa.

Respecto a los promotores, quienes son los facilitadores del programa en terreno con las comunidades (colaborar con las comunidades en su gestión y en la elaboración de proyectos), se informa que éstos cumplen medianamente su función, por falta de capacitación en algunos casos. Estos desempeñan un papel de facilitador, más que asistente técnico. Por su parte, se informa que las comunidades evalúan bien al promotor.

De acuerdo a un informe de INDAP Décima Región, existen problemas en cumplir los plazos en el proceso de aprobación de los planes productivos y la elaboración y firma de los respectivos convenios de ejecución. Asimismo, existen importantes desfases de tiempos en los procesos de producción de este componente (en la selección de servicio de consultores y los convenios de ejecución; retardo por parte de la UEZ en el envío de los planes productivos a los coejecutores para su evaluación; entre otros). Esta situación ejemplifica una de las conclusiones del estudio del programa desde MIDEPLAN: un exceso de intermediarios (de instancias y de procedimientos burocráticos) en el proceso para que se ejecute un proyecto en una comunidad.

⁷⁹ Entrevistas encargados de componentes, Programa Orígenes.

⁸⁰ Entrevista con directivos Programa Orígenes, marzo 2004.

Un aspecto que dificulta el establecimiento de procedimientos y de acuerdos en torno a la instalación del Programa - y su ejecución- es la existencia de una alta rotación de personal profesional en la Secretaría Ejecutiva del Programa. A modo de ejemplo, en los tres años de implementación ha habido 4 encargados del componente de salud intercultural, y 3 encargados de administración y finanzas. Asimismo, se entregan los siguientes datos de contrataciones totales de personal, a nivel semestral, para los años del Programa: 2001, primer semestre, 6 personas, segundo semestre, 90 personas; 2002, primer semestre, 106 personas, segundo semestre, 154 personas; 2003, primer semestre, 145 personas, segundo semestre, 160 personas; y 2004, primer semestre, 136 personas.

De acuerdo a informaciones levantadas en entrevistas con la Secretaría Ejecutiva, no existen políticas de personal, ni descripciones de cargos, ni conocimiento de necesidades de capacitación, o procedimientos de selección de personal o evaluación de su desempeño. Aunque en su inicio, hubo un proceso de selección de personal apoyado con descripciones de cargos y asesorías externas, cuando han habido reemplazos, éstos no han seguido este procedimiento.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

En el caso de CONADI (FTAI, FDI, las ADIs), los programas que efectivamente se relacionan con el propósito del Programa Orígenes fueron integrados al diseño del Programa: FTAI como criterio de focalización, FDI como trabajo de coordinación con CONADI, y las ADI como objeto de intervención en el componente de fortalecimiento institucional. A nivel de diseño, la coordinación con estos programas es adecuado. A nivel de gestión, es oportuno mencionar las dificultades que el Programa ha tenido en coordinarse con la CONADI, aunque se destaca las actuales mesas de trabajo en conjunto en torno al componente de fortalecimiento institucional.

2.1.2. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

En lo que se refiere a la distribución y criterios de asignación de recursos, éstos se encuentran estipulados en el contrato de préstamo con el BID, o en el Reglamento Operativo del Programa. Aunque este procedimiento permite transparencia y claridad sobre los criterios, en la práctica ha incurrido en rigidez en el manejo presupuestario. Por ejemplo, algunos coejecutores señalan que no pueden cambiar ítem de gastos en la ejecución de actividades, lo que impide realizar acciones más completas y cercanas con las comunidades (honorarios por viáticos)⁸¹. Esta situación requiere de un seguimiento cercano de los costos de producción de cada subcomponente, tanto en el gasto realizado como en su proyección, para poder ajustar los criterios cuando sea pertinente al desarrollo del Programa.

Los criterios de asignación de recursos parecen ser adecuados, tanto a nivel regional como a dentro de los componentes. Existe una disposición del equipo del Programa de analizar la matriz de costos de programa en comparación de los gastos reales de los componentes, para poder negociar posibles ajustes con el BID. El Programa tiene limitaciones en este proceso dado que el sistema de información administrativo financiero aún no se ha terminado de implementar en su totalidad.

En cuanto a los mecanismos de transferencia de recursos, aunque los convenios marco con los coejecutores establecen criterios para la transferencia de recursos que incluyen la rendición

⁸¹ Entrevista con coejecutores del Programa Orígenes.

financiera de ellos, estas rendiciones no siempre ocurren con la frecuencia y dentro de plazos oportunos; esta situación ha dificultado seriamente la ejecución del Programa. Asimismo, dada la dificultad de contar con información actualizada y sistematizada en torno a la ejecución financiera y programática del Programa, el procedimiento de análisis y seguimiento continuo de éste mismo se ve comprometido como paso crítico en el proceso administrativo financiero de transferencia de recursos. Asimismo, cabe observar que la transferencia de recursos desde los coejecutores hasta las comunidades está regido principalmente por los procedimientos de los coejecutores del Programa, siendo el papel de la Secretaría Ejecutiva menor en el proceso. No obstante lo anterior, es esta última quien tiene la función de aprobar las transferencias a las comunidades. En este sentido, se observa una inconsistencia en el diseño de los procedimientos de los mecanismos de transferencias de recursos.

Mantener un flujo de caja estable y adecuado para la ejecución de actividades del Programa aparece como una dificultad; esto se debe a los lentos procesos de rendición de cuentas tanto de las comunidades, como al interior de los organismos coejecutores, se agregan también las dificultades iniciales en ejecutar el presupuesto comprometido como también dificultades técnicas en los procesos presupuestarios públicos y en los procesos frente al BID. La existencia de dos interlocutores (con criterios de evaluación distintos) en el tema presupuestario y en el tema de desembolsos (Ministerio de Hacienda y el BID) complejiza la administración financiera. El proceso de flujo de caja desde los niveles centrales hasta las comunidades depende del coejecutor, y el instrumento de fomento que se aplica. Se involucran múltiples actores, sin que haya autoridad directa desde la Secretaría Ejecutiva sobre éstos.

Respecto a la calidad y la pertinencia de las intervenciones de los coejecutores, y de las actividades terciarizadas, como ya se ha mencionado anteriormente, la Secretaría Ejecutiva tiene poco poder de controlar éstas; en este sentido se presenta un problema de agente-principal en las relaciones entre la Secretaría y los coejecutores.

Para transparentar criterios de contratación y licitación de servicios, el Programa ha implementado licitaciones a través de Chile - Compras para todos los servicios convenidos a terceros. Es adecuado este procedimiento, dado que norma y hace objetivo estos procesos, y sus modalidades de pago. Respecto a la contratación y licitación de servicios por los coejecutores, el Panel no cuenta con información específica sobre ésta.

2.1.3. Funciones y Actividades de Seguimiento y Evaluación que realiza la Unidad responsable

Seguimiento del Programa desde la Secretaría Ejecutiva y las regiones

Los planes anuales por componente y informes comparan metas con logros, al nivel de componente, y de región (en términos financieros y en torno a metas de proceso) consistentes con los requerimientos del BID. Sin embargo, los informes anuales de avance, que contienen las POAs anuales por componente, no tienen un formato en común que facilite su comparación entre años. Tampoco registra la producción específica de todos los subcomponentes (especificación de estudios, por ejemplo; promedios de montos de proyectos aprobados).

Se observa una falta de informes de seguimiento del progreso de las actividades del Programa que facilita una gestión efectiva, oportuna y eficaz de éste. Asimismo, una falta de informes de seguimiento financiero por componente (y subcomponente). En la actualidad, la información se maneja de forma dispersa, sin que haya correlaciones entre componentes y subcomponentes que facilite una gestión a nivel de Programa, tanto en sus niveles regionales, como nacional.

Asimismo, los planes anuales no son coherentes con el marco lógico del Programa. Faltan instrumentos de planificación que facilitan la integración de los componentes al nivel de Programa.

Cabe notar un énfasis en administrar la información sobre el Programa en función de las metas globales de la Fase I, de acuerdo a los requerimientos del BID. Esto, en desmedro de una administración de información en función de logro de metas anuales de ejecución de productos y de ejecución presupuestaria. El Panel reconoce la complejidad que requiere administrar informaciones y recursos en función de dos sistemas: aquello del BID, y aquello relacionado a la ejecución presupuestaria desde el Ministerio de Hacienda. Siendo esta una realidad, fue inadecuado que se demoró tanto en desarrollar un sistema de información y monitoreo ad hoc a esta situación.

Aunque el Panel reconoce la importancia de la instalación de procesos como elemento clave en el desarrollo de capacidades (tanto en las comunidades como en el aparato público) en el Programa, existe un importante número de productos concretos que genera el Programa (proyectos, capacitaciones, estudios). La falta de información sistematizada sobre el logro de estos productos que permita formar opiniones básicas sobre la ejecución del programa (por ejemplo, proyectos por región, por subcomponente, montos promedios, plazos promedios, aportes de terceros; estudios realizados, montos, contratistas, resultados básicos; capacitaciones realizadas, temas) muestra una deficiencia en el manejo de información para la gestión del Programa. Como también relacionar el logro de productos con la ejecución presupuestaria, y hacer seguimiento a una programación anual.

Sin lugar a duda, el hecho de que los coejecutores no informen oportunamente y con una calidad adecuada, le dificulta a la Secretaría Ejecutiva su tarea de seguimiento al Programa.

El Panel no dispone de información respecto a la contratación de una entidad externa al programa para el seguimiento global de las actividades de éste, en base de estudios de casos.

Respecto al seguimiento con las comunidades, se informa en la Región VIII que los Comités Participativos de Apoyo a la Gestión fueron eliminados a nivel nacional, pro el encargado del componente de fortalecimiento institucional en 2003. Los promotores, en el caso de esta región, que tendrían el encargo de hacer seguimiento técnico, no tiene mayores capacidades para hacerlo, obligando que los profesionales de apoyo salgan a terreno. Se informa que cada coejecutor se preocupa por una adecuada ejecución de sus proyectos.

Herramientas de seguimiento y evaluación

Se observa avances significativos en el desarrollo de herramientas de seguimiento y evaluación de parte del programa, particularmente a partir del segundo semestre de 2002 y el año 2003. Además de diseñar e implementar el sistema de información y monitoreo (SIM) (aunque con el retraso ya identificado) y la línea base, se ha llevado a cabo capacitaciones a los equipos regionales del programa y de los coejecutores. Esta unidad, al nivel central, también apoya a los equipos técnicos de componentes en temas metodológicos, construyendo instrumentos de planificación, y de participación.

Aunque la implementación del sistema mensual de seguimiento de proyectos y de inversión pública (SIM) en comunidades indígenas puede remediar esta situación, éste aun no se encuentra enteramente poblada, y además, se requiere un desarrollo de informes gerenciales oportunos con indicadores precisos y ágiles, que puedan informar al Programa. Asimismo,

depende también de la voluntad de los coejecutores de desempeñar adecuadamente esta función.

Llama la atención las informaciones recibidas de parte del Panel desde el equipo evaluador en MIDEPLAN, respecto a la resistencia de parte del Programa, de considerar sus observaciones y recomendaciones en los ajustes posteriores del Programa⁸².

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

1. La estructura organizacional, *en principio*, permitiría ejecutar acciones orientadas a que el Programa incida en las orientaciones de los distintos sectores públicos participantes en el programa, así también como agente/facilitador legítimo de procesos de aprendizaje y desarrollo con las comunidades indígenas.
2. La dependencia administrativa en Mideplan no necesariamente facilita estas funciones, ni la ejecución del programa en sus aspectos intersectoriales y en sus aspectos de trabajo en terreno, dado que la naturaleza de este Ministerio es de definición, planificación y evaluación de la política social gubernamental, y no de su ejecución.
3. La efectividad con la cual el Programa logre cumplir gestiones orientadas a estos propósitos es mixta. Por un lado, cumple con los requisitos mínimos del BID en el registro, seguimiento y supervisión de actividades, los presupuestos y los gastos correspondientes. Sin embargo, el Programa maneja de forma muy dispersa la información programática de la ejecución de sus componentes y propósito, sin que haya información sistematizada que facilite la toma de decisiones programática (informes de gestión ágiles y oportunos, con indicadores de proceso a nivel de región, subcomponente, componente, y de Programa). Aunque existe en la actualidad un sistema de seguimiento y monitoreo del Programa, éste recientemente se pobla de información, y no necesariamente cuenta con la definición de informes que permite un gerenciar adecuado del Programa.
4. Aunque existen múltiples instancias de coordinación a nivel supra nacional, nacional, regional y local, el Panel estima que éstas no necesariamente garantizan ni facilitan un trabajo mancomunado y oportuno entre el Programa y sus coejecutores, y con los otros actores involucrados en el Programa, en sus distintos niveles de operación.
5. La Secretaría Ejecutiva cumple un papel más bien administrativo y de supervisión de ejecución de actividades en relación a los coejecutores. No tiene el peso técnico ni político para influenciar sustancialmente sobre el contenido programático de los componentes que ejecutan los coejecutores del Programa. Este último también influye sobre la posibilidad de apoyar en la instalación, de forma sostenible, de capacidades en los coejecutores (del trabajo intersectorial, de una orientación intercultural adecuada, etc.).
6. El Programa Orígenes incide de manera más general en la gestión del Estado en relación a la población indígena, las respuestas actuales son sectoriales y hay dificultades de gestión para programas que tienen que adoptar estrategias que requieren de un mayor nivel de integración, en parte estas dificultades se explican por la

⁸² Entrevista con representantes del equipo evaluador MIDEPLAN de Programa Orígenes, marzo 2004.

autonomía de cada Ministerio, las prioridades que los coejecutores establecen no son necesariamente las mismas que establece el Programa.

7. La ejecución adecuada del Programa depende en gran medida de las personas en los cargos claves en los coejecutores y en los equipos regionales del Programa, dado que éste debe liderar con velocidades y culturas muy distintos entre los sectores y niveles de gobierno involucrados en el Programa, como también una carencia de una visión global del entorno institucional, frente a los roles, competencias y visiones de los actores involucrados en su ejecución.
8. Se constata una dificultad de manejo, seguimiento y gestión financiero del programa, en sus aspectos presupuestarios, en la ejecución de gasto y el flujo financiero. Esta dificultad se debe a varios factores, incluyendo la falta de rendiciones financieras desde los coejecutores y sus servicios, desde las comunidades, como también una complejidad mayor de manejo en el tema (5 coejecutores, múltiples niveles de gobierno involucrados, dos interlocutores respecto al presupuesto y gasto – BID, Ministerio de Hacienda), entre otros.
9. Una instalación del Programa tardía y paralela al comienzo de la ejecución de actividades retrasa y complejiza la implementación del Programa. La presión para ejecutar recursos hacia las comunidades atentó en contra del desarrollo de procedimientos, y de relaciones interinstitucionales, que permitiera gerenciar el Programa con efectividad. La alta rotación de personal y la falta de procedimientos y políticas de personal agrega mayores dificultades a lograr esta meta de gestión. Asimismo la falta de procedimientos claros, precisos y constantes sobre los procesos de producción de los principales lineamientos en los subcomponentes.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

Realizar un análisis respecto de la eficacia y calidad de los resultados del Programa Orígenes requiere tener en consideración algunos aspectos iniciales.

La metodología de Evaluación de Programas Gubernamentales tiene por objetivo, en esta sección, realizar un análisis de los resultados y productos que han sido generados por el Programa evaluado; dicha evaluación se centra principalmente en la cuantificación y medición final de bienes y servicios entregados.

El Programa Orígenes, es por su naturaleza un Programa complejo, en el sentido que involucra distintas agencias estatales y ejecuta un número considerable de componentes y subcomponentes. De acuerdo a lo planteado por los representantes del BID (reunidos con el Panel), uno de los resultados esperados es la instalación de “capacidades” en las comunidades y en las agencias estatales de tal forma de generar una intervención pertinente hacia el mundo indígena. Desde esta perspectiva, la cuantificación de bienes y servicios finales resulta compleja también. Muchas de las acciones que son financiadas por el programa son precisamente “actividades” sin llegar a definir un producto cuantificable. Aunque en algunos casos es posible medir los resultados, porque el diseño así lo permite, esto ocurre por ejemplo, con el del componente de desarrollo productivo.

Otro aspecto relevante es que el Programa se encuentra en pleno desarrollo aún y está sujeto a rediseños. Además, si se considera que el diseño carece de una etapa de instalación -que permitiese corregir errores e implementar ajustes- muchos de los resultados previstos para el

primer y segundo año, aún se encuentran en transcurso. El año 2001 se considera, para efectos de esta evaluación, como el año de “instalación” del Programa, los resultados de las diversas acciones comienzan a ser cuantificables a partir de fines del año 2002. La mayor parte de los servicios y productos entregados se masificaron en el año 2003.

Por lo tanto, es relevante considerar una perspectiva de “evaluación de proceso” más que una evaluación de resultados, aunque se intentará concretar y cuantificar algunos de los productos del programa, el enfoque de evaluación se centra en las actividades del mismo. Adicionalmente, para una adecuada comprensión de los resultados, hay que tener en consideración: a) el concepto de “elaborado” se refiere al resultado del proceso de participación, que en muchos casos da origen a proyectos productivos formulados o Planes Comunitarios de Desarrollo formulados; b) proyectos “aprobados” se refiere a proyectos que han sido formulados y pasaron por la instancia de aprobación respectiva, en este caso, el COZ, b) proyectos “ejecutados” y/o terminados corresponde a aquellos cuyo proceso de inversión ya ha concluido, incluyendo sus respectivas rendiciones de recursos. Todos los proyectos aprobados deben ser ejecutados.

En este sentido, el Panel no da cuenta de los proyectos “ejecutados” debido que el proceso de rendición, seguimiento e información sobre cada uno de ellos, no se encuentra sistematizado. La razón principal parece ser el desfase que se produce al momento de aprobar un proyecto y su rendición, lo que dificulta su seguimiento. Sin embargo, es posible indicar que los plazos de ejecución son variables, dependiendo de la naturaleza del proyecto, el período de ejecución puede variar, normalmente, entre 4 y 14 meses, incluyendo rendiciones.

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

El Programa debe cumplir con el desarrollo de 4 Componentes, los cuales se encuentran divididos en 10 Subcomponentes. Para el cumplimiento de éstos, se tiene contemplado la ejecución de 55 actividades principales (Ver Marco Lógico del Programa).

Para efectos de esta evaluación se ha determinado que el ámbito directo de beneficiarios en el cual se desarrollan las actividades de cada componente se clasifican en dos grupos: a) las comunidades indígenas seleccionadas que son señalados como beneficiarios finales del Programa y b) la institucionalidad pública que interviene en los territorios indígenas quienes son considerados como beneficiarios intermedios. La institucionalidad se refiere tanto a los organismos coejecutores del Programa (CONADI, INDAP, CONAF, MINEDUC y MINSAL) y sus funcionarios, como también a otros organismos del Estado tales como municipalidades, Intendencias y Gobiernos Regionales.

A pesar de que el Programa expresa (Ficha de Antecedentes) que los beneficiarios últimos son las familias, la ejecución de actividades y la producción de los Subcomponentes, se ejecuta -y se mide- sobre las dos tipos de beneficiarios indicados arriba.

Tal como se mencionó, se procederá realizar un análisis del conjunto de actividades contempladas en cada uno de los Subcomponentes del Programa. Las fuentes de información usadas:

- Ficha de Antecedentes;

- Informe Inicial de Agosto de 2001;
- II Informe de Avance;
- Informe de Avances de Avances 2003 (diciembre);
- Base de datos electrónica con información cuantitativa por comunidades para los años 2002 y 2003; por último;
- Distintos insumos no sistematizados que se generaron en el proceso de la presente evaluación .

Componente N°1: Fortalecimiento de las comunidades indígenas y de la institucionalidad pública

Subcomponente 1.1 Fortalecimiento de las comunidades:. Durante 2001 las actividades se centraron en el proceso de selección de comunidades, la generación de modelos de intervención, la capacitación de promotores y el diseño de los planes comunitarios de desarrollo (PCD).

Los principales resultados cuantificables de este subcomponente corresponde a los PCD y las Iniciativas Comunitarias (IC). Aunque cada PCD contempla la realización de IC en su diseño, no todas la comunidades cuentan con un PCD, y muchas de ellas han comenzado a ejecutar IC financiadas por el Programa sin necesariamente tener un PCD. Además, a partir del año 2003 comenzaron a ser formulados los Planes Territoriales de Desarrollo (PTD)⁸³. El cuadro 3.1 informa sobre los resultados de este Subcomponente a diciembre de 2003.

Cuadro 3.1: Resultados cuantificables del subcomponente fortalecimiento de las comunidades Programa Orígenes

	Años 2001-2002	Año 2003	Acumulado
Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) elaborados	83		83
Planes Territoriales de Desarrollo (PTD) elaborados		18	18
Iniciativas comunitarias (IC) aprobadas	212	246	458
% del total de comunidades focalizadas con PCD (1)	12.9%	0.0%	12.9%
% del total de comunidades focalizadas con IC	33.0%	38.3%	71.3%
% de territorios con PTD (2)		32.1%	32.1%

Fuente: Informes Programa Orígenes

Notas (1): el número total de comunidades focalizadas es de 642; (2): el número de territorios identificados es de 56.

Aunque la producción inicial de los PCD son resultado de un proceso participativo que implicaba realizar un trabajo de largo alcance en las comunidades, especialmente en términos de instalar un proceso reflexivo de carácter estratégico, la formulación de ellos desde el inicio generó algunas dificultades debido al mecanismo de su formulación implementado en el diseño del programa, esto afectó la calidad de ellos. El II Informe de Avance (diciembre de 2002) indica que la calidad técnica de los PCD del año 2002 dista mucho de lo deseado, básicamente

⁸³ De acuerdo al II Informe de Avance, los PCD se comienzan a desarrollar bajo un óptica territorial, para ser denominados PTD, el mismo informe señala que los PCD obedecen a una lógica "atomista" que dificulta una visión territorial de las intervenciones.

porque la calidad técnica de los promotores y profesionales no es suficiente para la realización de esta tarea.

Además, los PCD no presionan por el uso de recursos del Componente 1, ya que no están contemplados en la matriz de costos y los COZ no sancionan PCD, es decir no cuentan con recursos para su elaboración como producto. En el momento en que fueron elaborados, estos planes fueron resultados del trabajo de los promotores del Programa, quienes elaboraron PCD sin los recursos adicionales para diagnósticos y elaboración de informes finales por comunidad, lo que dificultó su producción. Por otro lado, estos planes no reflejan necesariamente la visión de toda la comunidad indígena, que en muchos casos va más allá de su forma jurídica. La ley indígena señala que basta un tercio de la población de una comunidad para su conformación jurídica.

A pesar de la posibilidad de que una comunidad jurídica y funcional no represente el sentir de toda una comunidad, estos planes tienen una importancia fundamental en el logro del propósito del Programa; su formulación implica un trabajo de base que recoge el diagnóstico de la comunidad y la descripción de las acciones que la organización ha decidido formular para cada uno de los componentes; esto convierte a los PCD en verdaderos “ejes estratégicos” de cada una de las comunidades, orientador para la toma de decisiones.

Las dificultades manifestadas por el Programa en la formulación de estos planes obedecen a tres razones: i) una lógica de financiamiento de acciones separadas hacia comunidad por parte de cada una de las instituciones coejecutoras, ii) por la escasa capacidad de parte de las organizaciones para formular planes y, iii) por la falta de una metodología de trabajo por parte de la SE. La ausencia de PCD impide tener una visión en conjunto de cada uno de las acciones en la comunidad; eventualmente esto afecta los resultados finales del programa, en la medida que no garantiza integralidad de las acciones en cada una de las comunidades beneficiadas.

La validez que tienen los PTD es que éstos corresponden a un instrumento que refleja la visión de territorio de un conjunto de comunidades. Esto permite tener un consenso respecto de los requerimientos institucionales, organizacionales y productivos sobre un mismo territorio. Además, facilita la capacidad de coordinación de los organismos co-ejecutores. El III Informe Parcial de Avance (julio de 2003) señala que la instalación de una metodología de trabajo para agrupar comunidades es el primer paso para cambiar el enfoque de PCD a PTD. Los territorios indica el documento, han sido definidos reconociendo cierto grupo de características socio culturales que son distintivas para la etnia, situación que se une a la ocupación y uso tradicional de un espacio o lugar geográfico característicos. Por ejemplo, los Pehuenches ocupan la franja cordillerana en las regiones VIII y IX, los Lafkenches ocupan la franja costera entre la VIII y IX regiones. A diciembre de 2003 se informa que el número de territorios definidos en el programa es de 58.

Teóricamente hay participación de las comunidades en la formulación de estos planes, sin embargo, es necesario evaluar si esta formulación “agregada” tiene algún efecto que pueda afectar el empoderamiento y la capacidad de autogestión de cada una de ellas. Especialmente porque los PTD no dan cuenta de la diversidad y dispersión organizacional que pueda generarse al interior de cada uno de los territorios.

Desde la perspectiva del cumplimiento de metas, el Programa manifiesta un retraso en la formulación de PTD, puesto que en el año 2004, considerado el último año de la ejecución de la Fase I, se deben formular 40 planes territoriales (68%). Sin embargo, el programa informa (julio de 2003) que este ajuste tendrá un carácter exploratorio puesto que hay resistencias de parte

de la Secretaría Ejecutiva y de las UEZ para poder modificar metodologías de trabajo que en muchos casos obedece a una lógica inercial.

A su vez, las iniciativas comunitarias (IC) corresponde a proyectos que son formulados y presentados por las comunidades indígenas. Un gran número de estas iniciativas se han destinado a la construcción, arreglo y equipamiento de sedes comunitarias, así como al arreglo de caminos, preservación de lugares de culto, entre otros. Estas iniciativas se han concebido como un mecanismo de incentivo para que las comunidades beneficiadas se incorporen al Programa. Esta actividad es una de las que muestra un mejor desempeño, puesto que el 71% de las comunidades cuenta con IC aprobadas por el Programa⁸⁴.

Tampoco se informa, en cuanto a resultados auditables, sobre el apoyo participativo a las Agencias de Desarrollo indígena (ADI), el que busca fortalecer la institucionalidad indígena constituida en las ADI con modelos de gestión funcionando. El II Informe de Avance (dic de 2002) da cuenta de algunos resultados de coordinación efectiva sólo en dos ADI (VIII región y II Región); esto representa una acción sobre las dos terceras partes de las ADI declaradas actualmente. El programa en su diseño indica una intervención sobre 5 ADI. En este caso el logro de la actividad es inferior al 40%. Se informó de los procesos conflictivos en la ADI de Lago Budi para la instalación de la institucionalidad indígena participativa. Este conflicto provocó la decisión de externalizar las acciones sobre la ADI.

A la fecha de este informe, el programa no ha informado sobre el avance de esta actividad. Es necesario definir cuál es la institucionalidad y los modelos de gestión que se espera implementar en cada una de las ADI.

Subcomponente 1.2. Fortalecimiento de entidades públicas. Las principales acciones desarrolladas en este subcomponente son:

- a) Capacitación de funcionarios públicos de las distintas instituciones que operan en los territorios⁸⁵. El cuadro 3.2 da cuenta de las personas involucradas en estas acciones para todo el Programa acumulado a diciembre 2003. Las principales acciones desarrolladas y señaladas en este cuadro forman parte de los compromisos operativos de los componentes de salud y educación. En términos generales, el Programa ha cumplido con el 60% de sus compromisos iniciales de capacitación y sensibilización de funcionarios públicos, lo que en términos cuantitativos, es considerado como adecuado y suficiente, considerando el período de ejecución de la Primera Fase, en conjunto.

⁸⁴ Otra actividad relevante es la capacitación de comunidades indígenas, ya sea de dirigentes u otros miembros de ella. Esta actividad no se encuentra informada, de acuerdo a lo informado, durante el año 2004 se realizarán en forma masiva talleres y cursos los que se espera contribuyan a fortalecer el enfoque territorial del componente y del Programa.

⁸⁵ La meta contemplada en el diseño del programa es de 480 funcionarios públicos capacitados, sin embargo esta es una actividad pendiente aún no se ha implementado.

**Cuadro 3.2: Funcionarios Públicos que ha recibido capacitación
(acumulado a nov de 2003).**

Tipos de Funcionarios	N° de funcionarios capacitados a la fecha	Meta de 2003	% de avance respecto de la meta anual
Jornadas de sensibilización regional	507	418	121%
Capacitación de docentes de escuelas	778	778	100%
Capacitación de funcionarios de Salud	1100	2,341	47%
Capacitación de funcionarios públicos de nivel regional (a)	0	480	0%
Total	2,385	4,017	59%

(a) Corresponde a actividades programadas para el segundo semestre del 2003.
Fuente: Programa Orígenes

- b) Reestructuración de la CONADI. El programa informa que esta actividad se encuentra concluida, habiéndose ejecutado gran parte de ella en el año 2002. La reestructuración se orientó al fortalecimiento de cuatro áreas: i) las instancias superiores, ii) de los sistemas de control y evaluación, iii) de los recursos humanos y iv) de la calidad de los servicios institucionales y la atención directa a personas y comunidades.

Para dar cuenta del avance de esta actividad, se informa de la capacitación de 40 funcionarios de la institución en temas de manejo y control de conflictos, de apoyo a la difusión de la ley indígena y la contratación de nueve asesores para apoyar la gestión técnica del Consejo Nacional de la CONADI. Además, se ha realizado un apoyo para la implementación de software de monitoreo de gestión de servicios destinados a los usuarios.

Cabe señalar que las acciones contempladas en esta actividad no son suficientes ni pretenden la reestructuración de este organismo, puesto que esto corresponde a una responsabilidad interna de la propia institución. Sin embargo, no hay informes sustantivos que den cuenta de la reestructuración de este organismo y del aporte que este Programa ha realizado. Además, el Programa informa (julio de 2003) de dificultades relacionadas con el establecimiento de una interlocución con la contraparte técnica en CONADI.

- c) Apoyo a la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Aunque esta actividad no se encuentra contemplada en los indicadores para medir el componente, se espera que los resultados de esta acción contribuyan a la programación y gestión de políticas y sean además, un insumo para los programas de capacitación y sensibilización. La actividad se encuentra ejecutada en un 100%.

Componente N° 2. Componente de desarrollo productivo.

Subcomponente 2.1. Fomento a las actividades productivas rurales⁸⁶. El principal resultado de este subcomponente es la elaboración, aprobación y ejecución de los planes productivos por

⁸⁶ Dentro de este subcomponente se encuentra una actividad pendiente, se refiere a la identificación de proyectos de inversión de alta rentabilidad en las ADI. Tal como se señaló en la sección 1.5, se tiene

comunidad (PP). El cuadro 3.3 muestra el nivel de logro para los años 2002 y 2003 sólo para los proyectos considerados aprobados, es decir que han sido apoyados por los COZ y sobre los cuales se ha autorizado a las agencias coejecutoras el traspaso de recursos, sin embargo no se cuenta con la información de los proyectos terminados debido al desfase en los tiempos de aprobación- giro de recursos y rendición- cierre de proyectos. Se puede apreciar que alrededor del 65% de las comunidades cuenta con un PP y cada plan tiene incorporado en promedio, entre 4 y 5 proyectos cada uno.

De acuerdo a las metas propuestas, el 100% de las comunidades focalizadas debe contar con un PP, esto implica que durante el 2004, se deberán formular y aprobar 229 PP, cifra que se considera alcanzable si se tiene en cuenta los niveles de producción del año 2003.

Cuadro 3.3 : Planes Productivos aprobados por año

	2002	2003	Acumulado
Planes Comunitarios Productivos (PP)	103	312	415
número de comunidades focalizadas ⁸⁷	644	644	644
Número de proyectos totales	522	1439	1961
% de comunidades con PP	16.0%	48.4%	64.4%
Número de proyectos por PP	5.1	4.6	4.7

Fuente: Programa Orígenes

Según lo informado por el Programa, el 82% de los recursos involucrados en el financiamiento de los PP aprobados se destina a financiar actividades agropecuarias, 3% a actividades forestales y un 15% a actividades no agrícolas.

Durante el año 2002 sólo se lograron ejecutar 54 PP lo que representa el 52% de los planes aprobados para ese año, debiendo ejecutarse el resto el año siguiente. En el año 2003 hubo una mejora en el porcentaje de recursos que fue traspasado a las comunidades, lo que facilitó el financiamiento, y por tanto la ejecución, de los proyectos.

El traspaso de recursos hacia las comunidades muestra un problema en la ejecución del subcomponente que atenta contra la calidad del mismo. En la medida que la mayor parte de los proyectos son de carácter agropecuario, éstos tienen una restricción temporal asociada al calendario del año agrícola. Los planes ejecutados tardíamente, pueden alterar y postergar los resultados esperados del Programa, por ejemplo, hasta octubre de 2003, sólo se habían traspasado el 46% de los recursos aprobados. Contribuye a este atraso la dificultad y lentitud que manifiestan las comunidades para realizar las rendiciones a los organismos co-ejecutores del Programa, que es un requisito fundamental para seguir otorgando financiamiento a los proyectos.

Otro elemento que altera la formulación y aprobación de los PP es la intervención conjunta y simultánea de los organismos coejecutores en la comunidad. El Programa manifiesta dificultades de coordinación de la oferta pública que afecta la operación y la eficacia alterando la calidad de los procesos operativos. La Ficha de Antecedentes, Sección IV señala que "...este componente parece ser más eficiente si la coordinación se realiza en función de estrategias dejando la operación en manos de un solo agente...". Además, tal como señalaron algunos

contemplado la realización para el año 2005. el objetivo es identificar para cada ADI ámbitos productivos atractivos para la inversión privada. Los resultados son un insumo relevante para la Fase II del Programa.

⁸⁷ Se desconoce el número de comunidades focalizadas por años, por lo tanto se ha utilizado el número total para realizar un alcance de la eficacia.

entrevistados, la coordinación entre las tres agencias ejecutoras involucradas en este componente es más “administrativa” que “técnica”. No obstante esto, se debe reconocer avances en la relación coordinada que se ha logrado entre estos servicios, el que al parecer se manifiesta mejor en el ámbito de las UEZ que en la instancia de coordinación nacional.

Por otro lado, la fuerte presencia que tienen los proyectos agropecuarios en los PP, y la demanda de las comunidades por recursos frescos, significa que la prioridad de financiamiento se orienta a acciones de rentabilidad y producción en el corto plazo, dejando en un segundo plano e incluso desplazando otras acciones de resultados de largo plazo, como lo es la conservación de recursos naturales. Esta situación afecta a las inversiones del proyectos forestales, los cuales tienen una muy baja representación en el total.

Con respecto a la calidad de los Planes Productivos, el Panel no cuenta con mecanismos de sistematización que permitan obtener una visión sobre las principales debilidades detectadas en las evaluaciones de las instancias regionales. Debido a la urgencia por la instalación del Programa en las comunidades y el cumplimiento de las metas presupuestarias con la DIPRES, es posible inferir la probabilidad de que un gran número de PP hayan sido formulados y aprobados sin un análisis riguroso respecto de las pertinencias técnicas de los proyectos. Un documento interno de INDAP, refiriendo los principales problemas detectados en la ejecución del Programa en la X Región, señala que los proyectos presentados a la UEZ son de mala calidad, lo que provoca devoluciones para la reformulación y por ende retardos en la aprobación y trámite posterior. Aunque no se cuantifica este problema, sirve como indicador respecto de las problemas suscitados en este componente.

A juicio del Panel, el diseño del Programa no tiene incorporados acciones que permitan garantizar la sustentabilidad técnica de las inversiones y los proyectos con acompañamiento de asistencia técnica productiva y/o empresarial (cuando corresponde) que vaya más allá de la asistencia técnica en el acompañamiento de la ejecución de la inversiones (compras, instalaciones y rendiciones). Esto es independiente de la asistencia técnica que entregan las agencias coejecutoras en algunos casos. Al no contar con antecedentes respecto de la calidad de las inversiones, es necesario observar la sustentabilidad del componente productivo.

Subcomponente 2.2 Apoyo a las agencias estatales. Las acciones contempladas en este subcomponente consisten en el fortalecimiento de las agencias estatales de fomento productivo coejecutoras (INDAP, CONADI y CONAF) mediante el financiamiento de los profesionales expertos que cumplen el rol de coordinadores zonales y que permiten el normal funcionamiento de los equipos de trabajo de las unidades ejecutoras zonales (UEZ). Esta actividad se encuentra implementada en un 100% ya que todas las UEZ se encuentran operando en cada una de las regiones donde el Programa opera.

Respecto de la adecuación de los instrumentos⁸⁸ de la oferta pública hacia la población indígena. Tal como se señaló las agencias estatales que participan en este componente pusieron a disposición del Programa un conjunto de instrumentos los que se indican en el Cuadro 1.3. Teóricamente no se informa sobre el número y tipo de instrumentos que han sido

⁸⁸ Se entiende por adecuación de instrumentos, a los esfuerzos realizados y los resultados generados por las agencias coejecutoras estatales para otorgarle pertinencia a los programas o instrumentos que cada una de estas agencias mantiene con la población indígena. La adecuación se manifiesta en la adaptación cultural de los instrumentos, en las modificaciones que permiten un mejor acercamiento hacia la población, la facilitación de procedimientos administrativos, entre otros. Aunque no se encuentra especificado en el diseño del Programa cómo se mide esta adecuación, una expresión concreta es la generación de minutas o procedimientos administrativos internos señalando las modificaciones.

modificados. Este tema debería ser analizado en el estudio “Análisis Crítico de la Oferta Actual de Servicios de Fomento Productivo”, el cual ha sido postergado por definición de otras prioridades de financiamiento. No obstante, INDAP en conjunto con el Programa han logrado realizar modificaciones a algunos aspectos de los instrumentos de este organismos, lo que permite poder orientar adecuadamente sus intervenciones y facilitar la operación del componente.

Componente N° 3. Educación y Cultura

Subcomponente 3.1. Implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe.

Este subcomponente se caracteriza por la diversidad y complejidad de un gran número de actividades (ver Marco lógico del Programa) lo que dificulta la identificación y medición de indicadores de resultados que expresen los objetivos del subcomponente. Los indicadores señalados en el Marco Lógico corresponde a resultados esperados de sólo algunas actividades. Además, hasta el momento no se dispone de la información pertinente que permita evaluar:

- el número de escuelas seleccionadas que efectivamente aplican el modelo de Educación Intercultural Bilingüe (EIB),
- el número de escuelas que mejoran factores socioculturales asociados a aprendizajes de los alumnos(as) de 4° año de enseñanza básica y,
- el número de escuelas que mantienen procedimientos participativos con las comunidades en actividades y proyectos de cada una de ellas

Una forma alternativa de aproximarse al desempeño del subcomponente, es mediante el análisis de las actividades. De esta forma se han identificado tres grupos de grupos de actividades:

- a) las acciones e inversiones que se desarrollan en las escuelas seleccionadas,
- b) las acciones orientadas al equipo docente de las escuelas seleccionadas
- c) el desarrollo de estudios, propuestas y catastros asociados al proceso de diseño evaluación y e instalación de la EIB en las escuelas

En el proceso de instalación del Programa y hasta fines del año 2002, se informa de retrasos en la mayor parte de las actividades. Las complejidades administrativas y financieras de cada uno de los organismos coejecutores dificultaron el desarrollo de un gran número de tareas. Estas dificultades se pueden resumir en: cambios en las escuelas seleccionadas; lentitud de la difusión; escasez de comprensión respecto de los objetivos del componente por parte de las escuelas y comunidades; falta de participación en los procedimientos del MINEDUC en la primera etapa del Programa; dificultades para la contratación de personal; falta de coordinación y organización de las acciones, entre otros⁸⁹. Durante el año 2003 el Programa manifiesta un mayor avance en el desarrollo de actividades, es así como se informa que el 50% de las actividades contempladas se realizaron este año.

Los principales resultados identificados de acuerdo al criterio anterior son:

- a) Durante el año 2002 se seleccionaron 162 escuelas en el marco del componente, de este total 116 se encuentran insertas al interior de las 642 comunidades beneficiadas del Programa, además:
 - el 49% de estas escuelas cuentan con un proyecto de mejoramiento educativo (PME)

⁸⁹ Programa Orígenes, II Informe de Avance (Diciembre de 2002). Sección 5.3.

- el 100% de las escuelas seleccionadas cuenta con inversiones de bibliotecas, instrumentos musicales e implementos deportivos financiados por el Programa,
 - el 100% de las escuelas insertas en las comunidades (116) cuentan con un asesor cultural
 - el 100% de las escuelas está informada respecto de los proyectos educativos institucionales (PEI) y se socializó la propuesta de EIB en cada una de ellas,
 - 700 personas provenientes de las escuelas seleccionadas y otras del país, participaron en el concurso para la producción de literatura infantil.
- b) Respecto de las acciones con los docentes, el cuadro 3.2 señala que 778 profesores han recibido una capacitación docente, ésta consistió en 80 hrs pedagógicas. Además se diseñó y se aplicó un manual de capacitación para docentes de 35 núcleos de comunicación.
- c) Una parte importante de las acciones, son la elaboración de estudios y propuestas. Se determinó que se han financiado:
- dos propuestas: EIB y NTIC⁹⁰
 - elaboración de textos de estudios y guías para niveles NB1 Y NB2
 - cinco estudios asociados a la EIB
 - tres catastros para: producciones audiovisuales; instrumentos musicales, deportivos y herramientas y; programas educativos de diversidad cultural a nivel nacional e internacional.

Subcomponente 3.2. Este subcomponente contiene tres actividades centrales independientes entre sí: i) proyectos concursables de cultura y arte; ii) propuestas culturales participativas en conjunto con las escuelas seleccionada ubicadas en las localidades de las comunidades beneficiadas y; iii) organización y desarrollo de una Bienal de Arte y Cultura Indígena.

Durante el año 2001 y 2002 las acciones se centraron en la instalación del subcomponente a nivel central y en las regiones, para lo cual se procedió a la contratación de personal y equipamiento de oficinas. Se informó un atraso general en las actividades contempladas inicialmente (II Informe de Avance), además se señaló que en el año 2002 los profesionales contratados mantienen escasa vinculación con los SEREMIS de Educación, lo que repercute en una reducido o nulo aporte de los profesionales en la instalación del tema cultural. A su vez, la actividad de campaña de sensibilización en torno a la cultura indígena se ejecutó, pero con un nivel de envergadura menor al planificado inicialmente. Las acciones se concentraron en difusión radial, afiches y encuentros. No se informa del número de comunidades que efectivamente recibieron esta difusión y cuál fue el período de la misma.

Durante el año 2002 se ejecutó el Fondo concursable con el objetivo de financiar 90 proyectos, las postulaciones recibidas concluyeron en 145 iniciativas priorizadas. Debido a los problemas de flujos presupuestarios del componente, ningún proyecto fue ejecutado en el año 2002, postergándose para el año 2003 la concreción de ellos. Paralelamente se informa del financiamiento de 50 propuestas culturales comunitarias para el año 2002.

El fondo concursable de proyectos culturales generó dificultades que obligaron a modificar este mecanismos de asignación de recursos. Se informa que la concursabilidad genera competencia entre comunidades, además que discriminar a favor de aquellas comunidades que cuentan con capital humano mejor calificado para la formulación de propuestas. De esta forma se decidió

⁹⁰ NTIC: Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación.

eliminar este mecanismo y por tanto, las propuestas comunitarias participativas (actividad ii) se fusionó con los proyectos concursables.

El cuadro 3.5 muestra los resultados logrados para los años 2002 y 2003 en este subcomponente. Se puede apreciar el fuerte incremento de la ejecución en el año 2003 (cerca del 150% respecto del año anterior). Este subcomponente tiene un logro de avance significativo en el año 2003, lo que demuestra una mayor eficacia en el cumplimiento de metas.

Cuadro 3.5: Proyectos culturales ejecutados en el Programa Orígenes

	2002	2003	Acumulado
Proyectos Culturales ejecutados	50	171	221
Meta de comunidades con proyectos culturales	280	280	280
% de comunidades focalizadas con proyectos	17.9%	61.1%	78.9%

Fuente: Informes Programa Orígenes.

Componente Nº 4, Salud Intercultural

Este componente está conformado por 4 subcomponentes complementarios entre sí. Este componente fue objeto de un ajuste del diseño original. Las observaciones del componente fueron planteadas por la SE al MINSAL con la idea de otorgarle un “enfoque sanitario” a las acciones del componente. Los principales ajustes al diseño se caracterizan por: i) dar una mayor importancia y prioridad a la medicina indígena y, ii) la búsqueda de un aumento considerable en actividades de mejoramiento del acceso a la atención. Múltiples reuniones de coordinación y dificultades de lograr consensos entre MINSAL y la SE, provocaron que este componente comenzara a ejecutarse, en estricto rigor, a fines del año 2002. por lo tanto es a partir de 2003 que pueden identificarse los principales resultados del mismo.

Según lo informado por el Programa⁹¹, este “ajuste de diseño” es un proceso que aún no concluye de manera definitiva. En efecto, el “nuevo” Reglamento Operativo (que corresponde al rediseño), aunque sancionado por las instancias establecidas (Consejo Asesor Nacional), aún no ha sido aprobado por el BID, pese a que en la práctica se empezó a ejecutar de acuerdo a las modificaciones que incorporó. Esto ha generado una secuela de dificultades de orden administrativo, financiero y de gestión (fundamentalmente en lo relativo a las orientaciones, objetivos y formas de realización), en los tres niveles en que actúa el componente, vale decir, tanto a nivel central, como regional.

En la actualidad, se encuentra en etapa final de elaboración una nueva propuesta de Reglamento Operativo, elaborado por las fiscalías de MINSAL y del Programa, que ha de resolver de manera definitiva este tema, el que ha sido causa fundamental del atraso en la ejecución y ha dificultado la instalación de procesos de efectiva interculturalidad en el ámbito de la salud.

Este aspecto ha incidido también en aspectos financieros del componente. De hecho, la nueva Matriz de Costos, aprobada por las autoridades de MINSAL y Orígenes y sancionada en marzo del 2004 por el BID, significó una “rebaja” del orden de US\$ 2.000.000, del total de los US\$ 6.337.000, contemplados para la primera fase.

⁹¹ Programa Orígenes (abril de 2004), “Respuesta al Informe de Avance Evaluación de Programas: Programa Orígenes”

Subcomponente 4.1. Modelos de atención de salud intercultural de referencia. Este subcomponente da cuenta de la realización de estudios que permitan formular modelos de atención intercultural. Las acciones desarrolladas a diciembre de 2003 se remiten a dos resultados: i) estudios de epidemiología intercultural en la II región y, ii) conformación de la Comisión Intercultural de Epidemiología en la VIII región. El mismo Programa señala que el nivel de avance de las actividades de este subcomponente es de sólo un 5%, lo que significa un retraso significativo de la programación.

El indicador señalado en el marco lógico para la medición del subcomponente menciona a la realización de experiencias pilotos en salud intercultural que serán sistematizadas. Sin embargo, ninguna de ellas se ha realizado, estableciéndose como meta de trabajo para el año 2004.

Subcomponente 4.2 Mejoramiento de la calidad, sensibilidad y pertinencia cultural de los servicios de salud. Los resultados informados por el Programa para este subcomponente dan cuenta de acciones de capacitación de funcionarios públicos de los nueve servicios de salud involucrados en los territorios focalizados. Se ha capacitado a 1,118 funcionarios con un presupuesto de \$142,360.00 miles de pesos. La meta del programa es capacitar a 4,400 funcionarios, lo que significa que el avance de este subcomponente es de sólo un 25.4%.

Subcomponente 4.3 Fortalecimiento de la medicina indígena. El principal resultado de este subcomponente es el financiamiento de acciones (proyectos e iniciativas) por parte de las comunidades que les permita fortalecer y/o desarrollar la medicina indígena. Hasta fines de 2003 se han aprobado y se encuentran en ejecución 126 proyectos por un monto de \$215,264,884. Lo que significa que cada proyecto tiene un valor promedio de \$1.7 millones aproximados. La meta del Programa es lograr que el 70% de las comunidades focalizadas, esto 447 comunidades de un total de 642, cuenten con proyectos de esta naturaleza. El avance del componente, en cuanto a la eficacia, es de un 50% de logro.

Subcomponente 4.4. Mejoramiento de acceso a la red de servicios interculturales de salud. La formulación de proyectos de mejoramiento del acceso es el principal resultado de este subcomponente. A diciembre de 2003 se han realizado 45 proyectos, por un monto de \$79.08 millones, con un valor promedio por proyecto de \$1.76 millones aproximados. Los resultados a representan sólo el 15% de la meta propuesta (300 proyectos).

Tal como se pudo apreciar, el nivel de avances entre los subcomponentes es desigual, según lo que informa el Programa (Avances a diciembre de 2003) esto ocurre porque las definiciones de prioridades se realizan en cada región de acuerdo a las distintas realidades institucionales y operativas. Otro aspecto que explica el retraso de actividades son las modificaciones al diseño señalados anteriormente, dentro de los cuales el más significativo es la reducción del presupuesto del componente en un 31%. Las consecuencias de la reducción y del retraso en los presupuestos del componente han sido al menos las siguientes:

- i) Las metas del componente se han fijado de acuerdo a los costos iniciales,
- ii) Estas cifras iniciales, fueron informadas a los beneficiarios, generándose expectativas, que se traducen en una creciente desconfianza de las comunidades hacia el Programa,
- iii) El no haber contado con precisión acerca de los recursos, generó un clima de incertidumbre que en nada ayudó a la generación de confianzas entre los equipos de trabajo.

3.1.2 Desempeño del Programa a Nivel de Propósito.

El nivel de desarrollo que ha logrado cada uno de los componentes del Programa no permite obtener indicadores que permitan medir el propósito. El proceso de instalación y la reciente realización de las actividades, muchas de las cuales aún permanecen como pendientes, impiden esta medición. A continuación se analizan los resultados que muestra el Programa sobre los beneficiarios efectivos y la cobertura del mismo. Cabe señalar que la naturaleza de muchas de las actividades del Programa, impiden realizar una relación bis a bis entre componentes , beneficiarios y cobertura.

(a) Beneficiarios Efectivos del Programa

Ya se ha señalado anteriormente que los beneficiarios del Programa se clasifican en dos grupos: comunidades indígenas e institucionalidad pública. La caracterización de cada uno de ellos depende de los Subcomponentes que se analicen.

El cuadro 3.6 presenta una estimación previa de los beneficiarios que se han identificados para cada uno de los Subcomponentes del Programa. Los criterios usados para identificar beneficiarios por componente y subcomponente deberá ser analizada en conjunto con el Programa. Cabe destacar que el Programa considera como beneficiarios finales a las familias rurales que conforman las comunidades indígenas. Sin embargo, el nivel de información actual hace imposible determinar los beneficiarios para cada uno de los componentes bajo esta perspectiva.

Cuadro 3.6 : N° de beneficiarios efectivos años 2002-2003

	Tipo beneficiarios	Beneficiarios 2002	beneficiarios 2003	% variación
Componente 1. Fortalecimiento de Comunidades Indígenas y de las instituciones públicas				
Sub componente 1.1 Fortalecimiento y desarrollo de comunidades	Comunidades	212	246	16.0%
Sub componente 1.2 Fortalecimiento y capacitación de las entidades publicas	Funcionarios públicos	0	480*	-
Componente 2. Desarrollo Productivo				
Sub componente 2.1 Fomento de actividades productivas rurales	Comunidades	103	312	202.9%
Sub componente 2.2 Apoyo a las agencias estatales	Agencias estatales	3	3	0.0%
Componente 3. Educación y Cultura				
Sub componente 3.1 Implementación del PEIB	Escuelas	0	162	-
Sub componente 3.2 Promoción y desarrollo de la cultura y el arte	comunidades	50	171	242.0%
Componente 4. Salud Intercultural				
Sub componente 4.1 Modelos de atención de salud intercultural de referencia	Servicios de Salud	0	2	-
Sub componente 4.2 Mejoramamiento de la calidad, sensibilidad y pertinencia cultural de los servicios de salud	Funcionarios públicos	0	1,118	-
Sub componente 4.3 Fortalecimiento de la medicina indígena	Comunidades	11	126	1,045.5%
Subcomponente 4.4. Mejoramamiento de acceso a la red de servicios interculturales de salud	Comunidades	0	45	-

* Corresponde a la meta de 2004.

Fuente: informes Programa Orígenes.

Los beneficiarios del subcomponente 1.1 corresponde a las comunidades beneficiadas con las iniciativas comunitarias. Es posible que las otras acciones desarrolladas dentro de este subcomponente (ver cuadro 3.1), permitan incrementar las comunidades que efectivamente son beneficiarias de este subcomponente. Dentro de los beneficiarios del subcomponente 1.2 se encuentran además, la CONADI y la comisión de Verdad y Nuevo Trato. Se ha rescatado en primera instancia sólo a los funcionarios públicos, por la relevancia que ésta acción implica en la instalación de capacidades dentro de la institucionalidad.

En el caso del componente 3, ocurre una situación similar al componente 1. La naturaleza de las acciones implica que existen al menos dos tipos de beneficiarios: las escuelas rurales y las comunidades indígenas. Sin embargo, la elaboración de las propuestas y los catastros benefician directamente al Programa de EIB del Ministerio de Educación.

(b) Análisis de Cobertura

El cuadro 3.7 señala la cobertura identificada para cada uno de los Subcomponentes. Respecto de la población beneficiada en forma efectiva sobre la población meta, se puede apreciar distintos grados de logro, aunque el componente 4 (Salud) es el que manifiesta un menor desempeño en la cobertura.

Cuadro 3.7: Cobertura años 2002-2003

	Tipo de beneficiarios	Población potencial	Población objetivo (meta)	Beneficiarios efectivos (acumulados a dic 2003)	%(1)
Componente 1. Fortalecimiento de Comunidades Indígenas y de las instituciones públicas					
Sub componente 1.1 Fortalecimiento y desarrollo de comunidades	Comunidades	2,491(2)	642	458	71.3%
Sub componente 1.2 Fortalecimiento y capacitación de las entidades públicas	Funcionarios públicos	s.i	480	0	0.0%
Componente 2. Desarrollo Productivo					
Sub componente 2.1 Fomento de actividades productivas rurales	Comunidades	2,491	642	415	64.6%
Sub componente 2.2 Apoyo a las agencias estatales	Agencias estatales	s.i	3	3	100.0%
Componente 3. Educación y Cultura					
Sub componente 3.1 Implementación del PEIB	Escuelas	162	162	162	100.0%
Sub componente 3.2 Promoción y desarrollo de la cultura y el arte	comunidades	2,491	480	221	46.0%
Componente 4. Salud Intercultural					
Sub componente 4.1 Modelos de atención de salud intercultural de referencia	Servicios de Salud	9	9	2	22.2%
Sub componente 4.2 Mejoramiento de la calidad, sensibilidad y pertinencia cultural de los servicios de salud	Funcionarios públicos	s.i	4,400	1,118	25.4%
Sub componente 4.3 Fortalecimiento de la medicina indígena	Comunidades	2,941	450	137	30.4%
Subcomponente 4.4. Mejoramiento de acceso a la red de servicios interculturales de salud	Comunidades	2,491	300	45	15.0%

Notas: (1): % de beneficiarios efectivos respecto de la población meta; (2): Total de comunidades en las 5 regiones y 44 comunas focalizadas, según catastro de comunidades.

Fuente: informes Programa Orígenes.

Es necesario establecer la población potencial y los criterios que se han utilizado para señalar las metas respecto de comunidades intervenidas totales, comunidades con proyectos culturales, funcionarios públicos capacitados y las escuelas rurales intervenidas. Esto permitirá analizar el

alcance (sobre la cobertura) que tiene el Programa respecto de los universos de comunidades, escuelas, funcionarios públicos e instituciones fiscales sobre los cuales pretende incidir.

El cuadro 3.7 señala que los componentes 1 y 2 muestran un nivel de cobertura alto respecto de lo propuesto inicialmente, especialmente en lo que se refiere a intervención sobre las comunidades. El subcomponente 1.2 muestra un avance nulo en relación a la meta de funcionarios capacitados. Sin embargo, la CONADI es un organismo beneficiado directamente. En ninguno de los casos del componente 1, es posible determinar la calidad de la intervención realizada.

Respecto del componente 3, la cobertura respecto de la población meta es 100%. Al igual que en el caso anterior, no es posible determinar la calidad de las acciones. Sólo podemos señalar que hasta diciembre de 2003, todas las escuelas del Programa Orígenes han recibido algún tipo de inversión proveniente del Programa, pero sólo la mitad mantiene algún tipo de acción en conjunto a las comunidades. Además, para complementar esta cobertura es necesario determinar el universo de docentes que conforman estas escuelas y las metas de capacitación del Programa.

El componente 4 muestra el nivel más bajo de cobertura respecto de la población definida como “beneficiaria “ en cada uno de los subcomponentes. En promedio, menos de un tercio de las metas de cobertura se habían cumplido hasta diciembre de 2003.

(c) Focalización del Programa

Las comunidades contempladas en la Fase I corresponden a 642, las que se encuentran ubicadas en 44 comunas rurales del país. El cuadro 1.6 muestra las comunas, el número de comunidades y las familias, involucradas en la ejecución del programa a diciembre de 2003. Cabe indicar que el diseño original del Programa tuvo contemplado a 600 comunidades y 12.000 familias; en la práctica el número de comunidades es de 642, lo que representa un incremento de 7% respecto de la situación inicial. El número de familias involucradas es de alrededor de 20.000, lo que es superior en un 67% respecto de lo contemplado inicialmente. Es necesario evaluar en qué medida este incremento de los beneficiarios totales, especialmente en el número de familias, ha afectado al desempeño de las actividades del Programa.

La sección 1.6 (Caracterización y número de beneficiarios objetivo) señala los mecanismos que el Programa usó para focalizar, al respecto y de acuerdo a antecedentes recogidos en las entrevistas, se puede indicar que los criterios que finalmente fueron utilizados para focalizar a las comunidades no fueron completamente técnicos, presentándose algunas presiones de carácter “político” para la incorporación de algunas comunidades no consideradas en este proceso. Esta situación se presentó en algunas zonas, una vez que los representantes del Programa establecieron la selección de las comunidades en base de criterios técnicos, esta selección fue discutida con las autoridades regionales para su sanción. En este proceso la selección final cambió, afectando la operación del Programas, por ejemplo, uno de los criterios usados fue el de fácil acceso que estuviesen relativamente cercanas, con el objeto de lograr efectos multiplicadores. El proceso final de selección de comunidades significó que algunas comunidades geográficamente dispersas, fuesen focalizadas, afectando la operación y costos del Programa.

(d) Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

El Programa no cuenta con una evaluación que mida el grado de satisfacción de beneficiarios.

3.1.3 Desempeño del Programa a Nivel de Fin.

Las acciones contempladas en cada uno de los componentes y Subcomponentes el Programa contribuyen al desarrollo de las comunidades indígenas que han sido seleccionadas. Sin embargo, las dificultades para determinar los resultados de los componentes no permiten indicar si este desarrollo es integral y si se expresa en una conservación y/o fortalecimiento de la identidad de los pueblos indígenas (ver análisis vertical de la matriz de marco lógico).

Un aspecto no señalado en el fin ni en el propósito del Programa, es el que se refiere a las acciones desarrolladas sobre la institucionalidad pública. Sin duda existe un avance en este sentido, especialmente en las instituciones del Estado que coejecutan el Programa en relación de que se ha logrado “instalar sobre la mesa” la discusión y análisis de la problemática indígena., aunque este proceso no es homogéneo a nivel nacional. Sin embargo, las acciones y actividades contempladas en los subcomponentes que se orientan al fortalecimiento de entidades estatales (componente de fortalecimiento y componente productivo), se consideran insuficientes para la instalación de capacidades en las agencias estatales en el largo plazo. Un aspecto relevante es determinar que sucederá en los organismos coejecutores una vez que los recursos del programa cesen.

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia y Calidad del Programa

Las principales conclusiones que se derivan del análisis de la eficacia y calidad el programa son:

1. El proceso de instalación del Programa ha afectado en forma sustantiva la producción y eficacia de cada uno de los componentes, la mayor parte de las metas cuantitativas del programa comienzan a evidenciarse sólo a partir de fines del año 2003. Esta situación es notoria especialmente en algunos componentes, como salud y educación. Además, al interior de los componentes se evidencian logros dispares en cada una de las metas propuestas. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, se reconoce el esfuerzo realizado para lograr las metas propuestas en la primera fase del Programa.
2. El componente de fortalecimiento organizacional, especialmente lo que se refiere a iniciativas comunitarias tiene un avance sustantivo a nivel nacional. No es así el caso de la capacitación de funcionarios públicos para mejorar pertinencia, actividad que hasta el 2003 no muestra ningún avance. Aunque se hayan ejecutado las actividades respecto del fortalecimiento de la institucionalidad pública, a través de esta evaluación no es posible determinar las consecuencias de estas acciones del Programa, especialmente sobre la reestructuración de la CONADI.
3. El componente de desarrollo productivo también evidencia un avance sustantivo, especialmente a partir del año 2003, esto se manifiesta porque la mayor parte de las comunidades indígenas cuenta con un plan productivo aprobado. La dificultad se depara en la ejecución de los mismos, debido a los problemas de oportunidad de los recursos financieros. Esto en algunos casos afecta el desempeño del componente en la medida que atrasa las inversiones y al mismo tiempo desplaza la medición de los resultados esperados. El apoyo a las entidades públicas coejecutoras se desarrolla en forma

normal, aunque se señalan problemas de coordinación técnica entre sí. Un aspecto que debe ser indagado es determinar la calidad de los planes productivos que han sido financiados.

4. El diseño y ejecución del componente productivo no contempla mecanismos que garanticen la sustentabilidad de las inversiones, es decir no se consideran recursos para invertir en seguimiento y asistencia técnica de los proyectos productivos; por tanto es necesario observar la sustentabilidad del componente productivo.
5. El componente de educación y cultura se caracteriza por una diversidad de tareas y actividades afectando la medición de resultados. Los tiempos de ejecución de cada una de las acciones desarrolladas difieren, dependiendo de la naturaleza de las mismas. Los avances más sustantivos se manifiestan en las inversiones y actividades realizadas en las escuelas seleccionadas del Programa. Por su parte, las propuestas culturales que son formuladas por las comunidades indican que existe un fuerte interés por ellas y que este tipo de acciones es altamente valorada por las comunidades.
6. El componente de salud intercultural es el que evidencia una mayor rezago respecto de los demás componentes. Sólo a partir del año 2003 se comienzan a ejecutar las principales acciones del mismo. Es necesario evaluar la capacidad que tiene el programa para el cumplimiento de metas, considerando que la Fase I se encuentra en su etapa final.
7. El programa se caracteriza por su frecuente y continua modificación en los indicadores y resultados esperados en varios de los subcomponentes analizados. Esto se manifiesta en los cambios surgidos con los instrumentos, por ejemplo, planes comunitarios de desarrollo versus planes territoriales de desarrollo; o las modificaciones en el rediseño en el componente de salud intercultural. Estas modificaciones evidencian que el Programa se ha construido sobre la marcha del mismo, alterando la eficacia en la medida que afecta los indicadores meta.
8. El nivel de avance manifestado en cada uno de los componentes del programa dificultan la medición del avance que tiene el propósito del Programa. La mayor parte de las actividades han sido financiadas recientemente, encontrándose muchas en plena ejecución, lo que impide evaluar los efectos de las mismas.
9. Aunque el diseño original del programa contempla la realización de una evaluación de impacto del Programa, es necesario que se evalúe la calidad de las intervenciones, que cubra los procesos de diagnóstico y de ejecución, especialmente si se considera la urgencia con la cual muchas de las actividades han sido ejecutadas y financiadas.
10. Las acciones contempladas en cada uno de los componentes y Subcomponentes el Programa contribuyen al desarrollo de las comunidades indígenas, pero no permiten indicar si este desarrollo es integral con identidad.
11. Las acciones y actividades contempladas en los subcomponentes que se orientan al fortalecimiento de entidades estatales (componente de fortalecimiento y componente productivo), se consideran insuficientes para la instalación de capacidades en las agencias estatales. Un aspecto relevante es determinar que sucederá en los organismos coejecutores una vez que los recursos del programa cesen.

4. EFICIENCIA Y ECONOMIA DEL PROGRAMA

4.1. Análisis de Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Las fuentes principales de financiamiento del Programa son el aporte fiscal directo y el financiamiento proveniente del préstamo del BID N° 131/OC-CH, lo que conjuntamente se denomina el convenio de financiamiento "Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID".

El Cuadro 4.1 muestra la evolución del financiamiento del Programa. Tal como se puede apreciar, Orígenes tiene un crecimiento sostenido en su financiamiento a partir del segundo año; una vez que el Programa ha superado la etapa de instalación (2001), que contó con un presupuesto superior a los \$5,267 millones de pesos, sus recursos totales se triplicaron en el año 2003, llegando a obtener cerca de \$15,800 millones de pesos. Durante los tres años de ejecución el Programa ha recibido un presupuesto total de \$33,066 millones. Las fuentes de financiamiento son de dos tipos:

- a) Los recursos contemplados en la ley de presupuesto, los que están conformados por el aporte fiscal directo y el crédito BID, ambos ítems representan el 33% y 46% de los recursos totales acumulados hasta diciembre de 2003 respectivamente. Se consideran aparte las fuentes provenientes de los saldos de caja inicial y las operaciones de años anteriores (ambas representan 3.3% del presupuesto acumulado).
- b) Los recursos que los coejecutores realizan a las inversiones contempladas en el financiamiento de planes productivos, que forman parte del Componente N°2. Estos aportes representan cerca del 18% del total acumulado⁹².

⁹² Es necesario indicar que los beneficiarios finales del Programa (las comunidades) realizan un aporte al financiamiento de los planes productivos, pero sólo una parte de este aporte consiste en recursos monetarios; con los antecedentes que se tienen, es imposible determinar cuál proporción de estos recursos corresponde a efectivo. Por lo tanto, estos montos no se encuentran contemplados en este cuadro. La valoración de los aportes que los beneficiarios se muestra en el Cuadro 4.7. Estos recursos representan el 11% del financiamiento total del Programa (acumulado hasta el 2003).

Cuadro 4.1:
Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2004)

Fuentes de Financiamiento	2001	2002	2003
1. Aporte Fiscal Directo	1,450,182	4,833,518	4,583,606
2. Transferencias de otras instituciones públicas			
3. Otras Fuentes			
3.1 Crédito Banco Interamericano de Desarrollo, BID	3,817,313	4,625,289	6,635,709
3.2 Aportes de Organismos Coejecutores (1) (2)		2,011,291	4,015,644
4. Saldo inicial de caja		522,365	334,385
5. Operaciones años anteriores			237,180
Total	5,267,495	11,992,463	15,806,524

Nota (1) : Cifras estimadas de acuerdo a antecedentes entregados por el Programa. Esta cifra representa la suma de los recursos aportados por INDAP, CONADI y CONAF que forman parte de los planes productivos aprobados por las instancias regionales (COZ).

(2) Dichos aporte no se materializan necesariamente durante el año de aprobación, ya que los planes contemplan aportes en distintos años.

Fuentes: a) Dirección de Presupuesto, Sector Económico; b) Informes Programa Orígenes

El cuadro 4.2, muestra el gasto de los tres años de ejecución del Programa; a los gastos efectivos del propio programa se han agregado los gastos realizados por las agencias coejecutoras. Se observa que durante los tres años, Orígenes tiene un gasto total acumulado de \$ 19,981 millones de pesos, los cuales han sido gastados principalmente durante el año 2003 (66%).

Es necesario hacer notar que el Programa entiende por gasto efectivo a las transferencias que se realizan a las agencias coejecutoras, esto no necesariamente corresponde al gasto efectivo del Programa sobre los beneficiarios, la que en la mayor parte de los casos es responsabilidad de los coejecutores. Tal como se verá más adelante, existe un desfase entre transferencias a coejecutores y las inversiones sobre los beneficiarios.

Cuadro 4.2:
Gasto Efectivo Total del Programa (Miles de \$ 2004)

Año	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos⁹³	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	1,081,235		1,081,235
2002	3,784,714	2,011,291	5,796,005
2003	9,088,192	4,015,644	13,103,836

Nota (1) : Cifras estimadas de acuerdo a antecedentes entregados por el Programa. Esta cifra representa la suma de los recursos aportados por INDAP, CONADI y CONAF que forman parte de los planes productivos aprobados por las instancias regionales (COZ).

(2) Dichos aporte no se materializan necesariamente durante el año de aprobación, ya que los planes contemplan aportes en distintos años.

Fuentes: a) Dirección de Presupuesto, Sector Económico; b) Informes Programa Orígenes

El cuadro 4.3 muestra el desglose de los gastos efectivos del presupuesto asignado, según datos entregados por la Dirección de Presupuesto, Sector Económico.

⁹³ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios; en este caso es la suma de los aportes de INDAP, CONADI y CONAF.

Se puede apreciar que los gastos de mayor relevancia corresponden a: i) gastos de personal y, ii) transferencias a los organismos coejecutores. Al considerar los gastos acumulados para los tres años, se puede inferir que el ítem de personal representa el 18% del gasto efectivo y las transferencias a los organismos ejecutores el 69%. Durante el segundo año se manifiesta un fuerte incremento en los gastos de personal; la razón principal es que en este año se realiza la mayor parte de la contratación de los recursos humanos que trabajan actualmente en el Programa. Respecto de las transferencias, éstas tienen un incremento significativo, mostrando una fuerte alza durante el último año (2003), en el cual el 79% del gasto se destina a los organismos coejecutores, evidenciando una mayor inversión sobre las comunidades y agencias estatales principalmente.

Los ítems de bienes y servicios, inversión y otros, han permanecido relativamente estables en términos de montos, aunque su importancia ha estado disminuyendo. Este ítem inicialmente representó cerca del 16%, disminuyendo al 3.4% en el año 2003. Esto se explica por la necesidad básica de contar con las instalaciones de equipos y oficinas mínimas necesarias en el primer año.

Cuadro 4.3:
Desglose del Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado en Personal,
Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros (Miles de \$ 2004) ⁹⁴

	2001	2002	2003
1. Personal	271,284	1,070,130	1,239,582
2. Bienes y Servicios de Consumo	176,435	287,098	309,456
3. Inversión	43,280	51,729	51,101
4. Transferencias (*)	526,187	1,948,913	7,179,637
4. Otros (**)	64,049	426,844	308,416
Total Gasto Efectivo Ppto. Asignado	1,081,235	3,784,714	9,088,192

Nota: Transferencias (*), incluye las Transferencias Corrientes y de Capital; Otros(**) Incluye Operaciones años anteriores, Otros compromisos pendientes y Servicio a la deuda pública.

Fuente: a) Dirección de Presupuesto, Sector Económico.

Respecto de los gastos del Programa por componente, éstos se muestran en el Cuadro 4.4. Estos recursos corresponden, casi en su totalidad, a lo transferido a los distintos coejecutores involucrados en cada componente. Tal como se señaló, estos recursos no están dirigidos totalmente a los beneficiarios finales, puesto que existe un porcentaje importante de ellos que se destina a beneficiarios intermedios (gasto en agencias estatales y capacitación de funcionarios públicos). La diferencia que se produce entre la suma de gastos indicados en el cuadro 4.2 y el cuadro 4.4 corresponde a los gastos de: administración, seguimiento, mercadeo social y gastos financieros del Programa.

En este cuadro se puede apreciar que si se consideran los gastos acumulados entre los años 2001 y 2003 inclusive, incorporando el aporte de las agencias coejecutoras, la inversión en componentes representa el 80%, del gasto efectivo del Programa, es decir de cada 100 pesos que el estado ha gastado (efectivamente) en este Programa, \$80 se han destinado a la producción de componentes.

⁹⁴ Estas cifras son aproximadas.

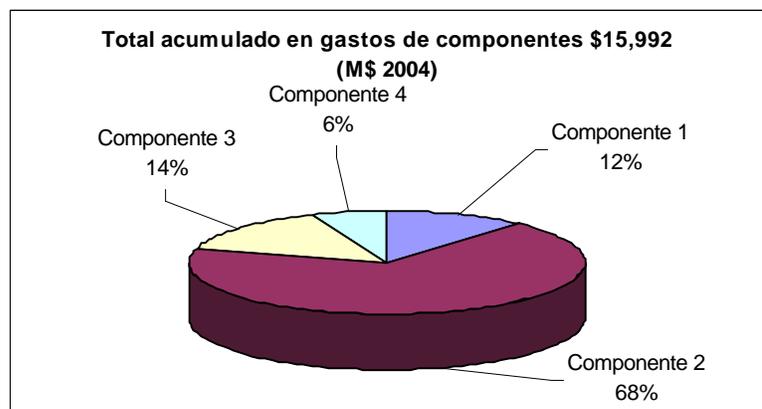
**Cuadro N° 4.4:
Gasto Total⁹⁵ por Componente (Miles de \$ 2004)**

	2001	2002	2003
Componente 1. Fortalecimiento de Comunidades Indígenas y de las instituciones públicas	144,488	318,251	1,290,901
Componente 2 (Programa Orígenes). Desarrollo Productivo.	168,050	876,673	3,883,273
Componente 2 (Aportes Coejecutores). Desarrollo Productivo.		2,011,291	4,015,644
Componente 3. Educación y Cultura	139,197	470,174	1,689,720
Componente 4. Salud Intercultural	131,817	439,178	413,608
Total	583,552	4,115,567	11,293,146
% del gasto efectivo total en gastos de componentes	54.0%	71.0%	86.2%

Fuentes: a) Antecedentes presupuestarios Programa Orígenes (administración financiera); b) antecedentes del componente productivo y, c) Dirección de Presupuesto, Sector Económico.

El gráfico 4.1 muestra la importancia que tiene cada uno de los componentes dentro de la estructura de gastos acumulados del Programa, se puede apreciar la importancia que tienen las inversiones en el Componente N°2 (desarrollo productivo) que representa el 68% de estos gastos, evidenciando la orientación productiva que tiene este programa; la relación de gastos de los Componentes 1 (fortalecimiento de comunidades) y 3 (educación y cultura) es homogénea, especial atención merece el Componente N°4 (salud) que sólo representa el 6% de los recursos.

Gráfico N° 4.1 . Distribución de los gastos acumulados en componentes del Programa Orígenes (valores acumulados 2001 a 2003)



Fuente: antecedentes entregados por la Administración Financiera del Programa

4.2. Análisis de Eficiencia del Programa

Algunos aspectos de importancia se deben tener en cuenta al realizar un análisis de la eficiencia del Programa Orígenes. El primero consiste en las dificultades para identificar productos homogéneos asociados a la producción de componentes. Tal como se señaló en la sección de eficacia, muchas de las acciones de financiamiento corresponde sólo a “actividades” siendo imposible la cuantificación de resultados finales, es el caso de las acciones de fortalecimiento de agencias estatales, por ejemplo. En segundo lugar, los componentes del

⁹⁵ Incluye las tres fuentes de gasto: gasto efectivo del presupuesto asignado, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros.

programa están conformados por subcomponentes, y cada subcomponente tiene una población objetivo distinta (ver cuadro 3.7), se debe considerar la imposibilidad de reunir en forma homogénea y completa la información de gastos de producción para cada subcomponente, requisito indispensable para hacer la relación producto-gasto y los costos por beneficiarios. Por último, las distintas modificaciones y re-diseño que ha tenido este Programa, dificultan su comparación con otros programas del estado.

Por lo tanto, en esta sección se realiza el esfuerzo por lograr un análisis “parcial” de la eficiencia, considerando las restricciones de la información disponible.

De acuerdo a los antecedentes recogidos por el Panel, no se han identificado otros programas que ejecuten y produzcan los mismos componentes para la misma población de beneficiarios. Se ha determinado que Orígenes “agrega” recursos a organismos del estado como INDAP, CONADI, CONAF, MINSAL y MINEDUC para reforzar las acciones que estas instituciones ejecutan sobre la población objetivo del Programa.

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

A continuación se entregan los recursos involucrados en los principales productos que han sido identificados y cuantificados en cada uno de los componentes y subcomponente del Programa.

4.2.1.1 Distribución de gastos y eficiencia de las actividades por componentes

1) Componente de Fortalecimiento

En la sección de eficacia (Capítulo 3), se indicó que los principales productos que implicaron la transferencia de recursos desde el Programa, entre los años 2001-2003, fueron: a) iniciativas comunitarias; b) elaboración de planes territoriales de desarrollo (PTD); c) Reestructuración de la CONADI y; d) Apoyo a la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Sin embargo, sólo se ha establecido el monto de recursos involucrados en a) y b). Los recursos involucrados en estas acciones son mostrados en el Cuadro 4.5.

Cuadro 4.5: Distribución de recursos involucrados en principales acciones Componente Fortalecimiento Programa Orígenes

Subcomponente	Actividad	2003		
		Numero de proyectos	Recursos Orígenes (M\$ 2004)	Valor promedio
1.1 Fortalecimiento de comunidades	Iniciativas comunitarias	212	523,850	2,471
1.1 Fortalecimiento de comunidades	Elaboración PTD	18	122,730	6,818

Fuentes: a) Informe Programa Orígenes Avances a diciembre de 2003; b) Encargado de componente de fortalecimiento.

2) Componente de Desarrollo Productivo

Hasta diciembre de 2003, se habían aprobado -y están en ejecución- 415 planes productivos (PP), los que involucran una inversión total superior a los \$16,000 millones de pesos. El número de proyectos contemplados en los planes productivos es de 1,961. El monto promedio de cada Plan es de 39 millones de pesos y cada proyecto tiene un valor cercano a los 8 millones de

pesos. El monto promedio de cada proyecto indica que este componente es el que más recursos entrega por cada inversión, siendo superior a los promedios de los proyectos considerados en los demás componentes, que tienen un valor cercano a los 2 millones de pesos.

El cuadro 4.6 muestra la evolución de los recursos comprometidos en los planes productivos y los valores promedios.

Cuadro 4.6: Recursos aprobados en los Planes Productivos por año (M\$ de 2004)

	2002	2003	Acumulado
Recursos totales por PP (Miles de \$)	4,346,420	11,852,277	16,198,697
Monto promedio de cada PP (Miles de \$)	42,198	37,988	39,033
Monto promedio de cada proyecto (Miles de \$)	8,326	8,237	8,260

Fuente: Informe Programa Orígenes, Avances 2003.

El financiamiento de los planes productivos tiene cuatro tipos de fuentes: a) Los recursos que el propio Programa realiza a cargo de su presupuesto y que se transfieren a los organismos coejecutores; b) Los recursos que aportan los organismos coejecutores a cargo del presupuesto de sus propios programas (INDAP, CONADI, CONAF); c) el aporte de las comunidades y; d) otros aportes, generalmente locales (municipios, por ejemplo).

3) Componente de educación y cultura

Una parte importante de los recursos del subcomponente 3.1 (programa de educación intercultural bilingüe) corresponde a: inversiones realizadas en las escuelas, las acciones de capacitación hacia los profesores y los estudios (incluyendo catastros y elaboración de programas). Se indicó en el capítulo de eficacia la dificultad de realizar mediciones de productos considerando la diversidad de tareas de este subcomponente. Esto dificulta también la generación de indicadores de eficiencia en este Subcomponente.

En cuanto al subcomponente 3.2 (promoción del desarrollo de la cultura y arte), se puede indicar que la mayor parte de los recursos que se han gastado corresponden a los proyectos culturales. En efecto, de los \$606,686 mil pesos que se gastaron entre el 2002 y 2003, el 71% se ha destinado a financiar proyectos de cultura. El valor promedio de cada proyecto fue de \$1,950,000 pesos. El cuadro 4.7 muestra los recursos gastados en proyectos culturales.

Cuadro 4.7: Proyectos culturales ejecutados en el Programa Orígenes

	Acumulado años 2002 -2003
Monto de proyectos (miles de pesos ⁹⁶)	430,866
Valor promedio de cada proyecto (Miles de \$)	1,950

Fuente: Informes Programa Orígenes.

4) Componente de salud

Tal como lo reconoce el propio Programa, este componente es el que muestra menores niveles de ejecución de actividades. Sólo a fines del 2003 se ha comenzado un proceso de rediseño y ajuste que ha significado que el componente comience a mejorar sus niveles de producción, pero además, ha sufrido reducciones en su presupuesto. Hasta fines de 2003 se habían

⁹⁶ No es posible inferir el monto de los proyectos ejecutados por año. El Informe a diciembre de 2003 sólo informa del total acumulado a la fecha.

traspasado al Componente sólo el 25% de los recursos originalmente comprometidos en el diseño.

Los gastos de recursos por subcomponentes se indican en el Cuadro 4.8. Los valores son recursos comprometidos traspasados, sin que necesariamente corresponda a lo efectivamente gastados en cada uno de ellos. Los valores de capacitación por funcionario se encuentran dentro de los rangos normales de capacitación de cursos SENCE, por ejemplo, un curso estándar en el área de administración (atención de público o relaciones humanas), que se ofrece a través del sistema SENCE, puede tener un costo por persona de \$150,000 con una duración de 50 horas (25 teóricas y 25 prácticas), el Programa informa que los costos por alumno en este componente son de \$128.000 por persona.

Cuadro 4.8: Distribución de los recursos comprometidos en proyectos, Componente de Salud Intercultural (Componente Nº 4) Programa Orígenes

Subcomponente	Nº de proyectos o funcionarios capacitados	Montos comprometidos (M\$ de 2004)	Valor promedio unitario (M\$ de 2004)
4.2 Mejoramiento de la Calidad, Sensibilidad y Pertinencia Cultural de los Servicios de Salud en Territorio Indígena (1)	1,118	143,613	128
4.3 Fortalecimiento de la medicina indígena (2)	126	217,159	1,723
4.4 Mejoramiento del acceso a la red de servicios interculturales (2)	45	79,773	1,773

Notas: (1) Número de funcionarios; (2) Número de proyectos

Fuente: Informe Programa Orígenes, Avances de 2003

4.2.1.2 Distribución de gastos por beneficiarios

Es necesario reiterar las dificultades para realizar un análisis de los costos por beneficiario y por componente debido a dos razones:

- La presencia de diferentes tipos de beneficiarios según los subcomponentes: finales (comunidades) e intermedios (agencias estatales, escuelas, servicios de salud y funcionarios públicos),
- El Programa no tiene la información de los costos de la producción de los subcomponente por año, la razón principal es que las agencias estatales coejecutoras realizan las rendiciones de recursos con un rezago temporal respecto del período de producción de cada componente.

4.2.2. Gastos de Administración

Para determinar los costos de administración de Orígenes se utilizará la información suministrada por la Administración Financiera del Programa y por la Dirección de Presupuesto, Sector Económico. Para determinar los gastos administrativos se utilizan los criterios de DIPRES según las Notas Técnicas, es decir los costos de administración corresponden a todos los costos que difieren de los de producción de componentes, que se encuentran informados en el Cuadro 4.4. En conceptos del propio Programa, los gastos de administración corresponden a la suma de los ítemes internos de: administración, mercadeo social, evaluación y seguimiento, ejecución del FAPEP y, costos financieros. El cuadro 4.9 resume esta información por año.

**Cuadro 4.9: Evolución de los gastos de administración Programa Orígenes
(M\$ de 2004)**

	2001	2002	2003
Gastos de administración	497,683	1,680,438	1,810,690
Costos de producción de componentes (incluye aportes terceros)	583,552	4,115,567	11,293,146
Gasto Total	1,081,235	5,796,005	13,103,836
% Gastos de Administración	46.03%	28.99%	13.82%

Fuentes: a) Administración Financiera Programa Orígenes; b) Información Componente Productivo, c) Dirección de Presupuesto, Sector Económico.

El cuadro muestra una fuerte y sostenida caída de los gastos de administración desde el primer año de ejecución del Programa. En efecto, el año 2001, éstos representaron alrededor del 46% y tuvieron una disminución al 14% en el año 2003. Sin embargo, esta cifra requiere algunas consideraciones:

1. En primer lugar, la caída de los gastos administrativos en el último año se debe a dos razones, una mayor ejecución presupuestaria en la producción de componentes que implicó un mayor desembolso por este concepto, disminuyendo la importancia de los costos administrativos. Además, contribuyó de manera significativa, el aporte que realizaron los coejecutores y que son parte del Programa. En el último año estos aportes fueron bastante significativos incrementando sustantivamente los costos de producción, al realizar un ejercicio de extraer estos aportes, el porcentaje de administración sube al 20%.
2. En segundo lugar, este cuadro no incorpora los gastos de administración de las agencias coejecutoras en la colocación y aporte de estos recursos. Considerar este aspecto implica que en la práctica los costos administrativos serán superiores.

Sin embargo, aún considerando estos aspectos, el Programa Orígenes tiene gastos de administración que se encuentran dentro de los rangos de otras evaluaciones de programas similares, por ejemplo, el porcentaje de gastos administrativos del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas es 10%, en tanto los del Fondo de Desarrollo Indígena están entre 15 a 20%⁹⁷.

4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

El Programa entregó antecedentes complementarios sobre la dotación de personal. El objetivo fue realizar un análisis de la eficiencia del personal con respecto a la producción de Componentes. Este análisis no se pudo efectuar, toda vez que en la elaboración de componentes y subcomponentes participan un número indeterminado de personas donde resulta imposible determinar quien participó en qué producto. Además, hay un número importante de personas que no pertenecen al Programa y que participan en los procesos de producción, por ejemplo, del COZ que está conformado por representantes de agencias estatales que contribuyen a la aprobación de proyectos en las regiones y no son parte de la estructura de personal de Orígenes.

⁹⁷ Información entregada por DIPRES (Departamento de Evaluación)

4.3. Análisis de Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

De acuerdo a lo comprobado en esta evaluación existen dos conceptos de ejecución presupuestaria al interior del Programa, dependiendo de quien es el receptor de la información sobre este tema. Por un lado está el concepto asociado a ejecución del presupuesto con la DIPRES, y por otro lado el concepto de ejecución del presupuesto para el BID. La primera se refiere a las transferencias de recursos que se realizan a los organismos coejecutores por parte del Programa, esto es lo que se informa a DIPRES. Una vez que se han hecho las transferencias a organismos coejecutores, se entiende que el presupuesto ha sido ejecutado. Aunque las agencias estatales coejecutoras no necesariamente realicen las inversiones y gastos correspondientes en el mismo período.

Por su parte, la ejecución presupuestaria para el BID, está muy ligada a la matriz de costos originales. En este caso se entiende presupuesto ejecutado aquel que incluye los gastos que efectivamente han sido rendidos al Programa con cargo a los distintos componentes por cada uno de los coejecutores y cuyas rendiciones se encuentran aprobadas.

Dependiendo de la información que se use, las conclusiones de ejecución presupuestaria pueden variar significativamente. Sin embargo, la información de ambos tipos es complementaria para poder tener una verdadera dimensión de la capacidad de ejecución del presupuesto.

El Cuadro 4.10 muestra la ejecución presupuestaria utilizando los criterios informados al Ministerio de Hacienda. Desde esta perspectiva, el Programa manifestó serias dificultades de ejecutar su presupuesto en los dos primeros años (sólo logró ejecutar el 20.5% y 37.9% en el 2001 y 2002 respectivamente), consiguiendo mejores resultados en el año 2003. Aún así, este año el 23% del presupuesto no pudo ser ejecutado, lo que demuestra las debilidades y dificultades de colocación de los recursos y de la ejecución de actividades.

De acuerdo al presupuesto entregado en la Ficha Complementaria de Antecedentes del Programa, Orígenes tiene para la primera Fase recursos disponibles de \$37,700 millones de pesos. El total gastado hasta fines del año 2003, suman \$13,954 millones de pesos, lo que representa el 37% del total. Esto significa que para poder cumplir con lo planificado, el Programa deberá ejecutar recursos en la última etapa de la primera Fase (entre enero de 2004 y alrededor de marzo de 2005) equivalentes al 63% del presupuesto. El gran volumen de recursos por gastar y las actividades comprometidas pendientes, significarán para el Programa una gran presión en el uso de recursos, de tal forma de llegar con éxito al término de la Fase I según lo planificado inicialmente.

Al parecer, los mecanismos de transferencias de recursos son tan dificultosos y engorrosos que impiden un adecuado flujo de los recursos⁹⁸. Este punto ha sido tratado con extensión en la sección de Gestión y Organización del Programa.

⁹⁸ Esto es lo que se ha denominado "El Embudo del Programa"; la imagen es: Arriba o encima existe una amplia abertura donde entran los cuantiosos recursos del Programa y que están el presupuesto original y abajo, está la boca del embudo, estrecha, que dificulta el flujo de los recursos y lentifica su caída. Evidentemente este embudo se refiere a los procedimientos existentes.

En el documento mencionado anteriormente se señala la necesidad de aplazar el cierre de la Fase I hasta marzo de 2005. Independientemente de las restricciones a la que se enfrenta el Programa en sus aspectos monetarios y financieros, lo anterior da cuenta de dificultades de ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas que no pudieron ser corregidas en forma temprana.

**Cuadro 4.10:
Presupuesto del Programa y Gasto Efectivo (Miles de \$ 2004)**

	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	%
2001	5,267,496	1,081,235	20.53%
2002	9,980,136	3,784,714	37.92%
2003	11,789,931	9,088,192	77.08%

Fuente: Dirección de Presupuesto, Sector Económico.

En algunos casos el Programa manifiesta dificultades de flujos de caja, lo que altera el traspaso de recursos hacia las comunidades, afectando la ejecución de algunos componentes, este es el caso del Componente Productivo, especialmente para financiar los planes productivos. Esta dificultad se origina en los problemas de financiamiento que tiene el programa en conjunto. Según Orígenes, si los recursos solicitados tanto al BID como a Ministerio de Hacienda hubiesen estado disponibles a tiempo, las comunidades habrían recibido oportunamente sus recursos, estos problemas se suscitaron durante los años 2002 y 2003.

Desde la perspectiva de la ejecución presupuestaria del BID, la capacidad de ejecución es menos alentadora. El cuadro 4.11 muestra los recursos que han sido rendidos y ejecutados usando el criterio de actividades rendidas por año a cargo de cada componente. Se aprecia las diferencias sustantivas con lo informado en el cuadro 4.10. De acuerdo a este esquema, el programa a logrado realizar rendiciones satisfactorias para los criterios del BID en sus tres años de ejecución por un monto de \$8,402 millones de pesos, esto significa que hay alrededor de \$6,133 millones que han sido transferido a los coejecutores y que se encuentran sin rendir. Estos recursos representan el 42% de los gastos efectivos informados en el cuadro 4.10.

Evidentemente esta situación deja en claro nuevamente las dificultades de colocación y de las complejidades para entregar y aceptar las rendiciones de parte de los coejecutores. Este es un aspecto que debe ser reanalizado y rediscutido en una nueva Fase del Programa.

**Cuadro 4.11: Ejecución Presupuestaria y gastos rendidos Programa Orígenes. Sólo considera recursos informados, cuyas rendiciones han sido aprobadas.
(M\$ de 2004)**

Componente		2001	2002	2003
	Administración	524,861	1,710,975	1,994,107
1	Fortalecimiento: Comunidades Indígenas e Instituciones Publicas	111,466	126,889	198,131
2	Desarrollo Productivo	1,340	367,338	1,854,733
3	Cultura Y Educación	19,816	384,346	873,887
4	Salud Intercultural	22,293	120,578	117,586
	Total	679,776	2,710,125	5,038,445

Fuente: Elaboración a partir de antecedentes de Administración Financiera del Programa.

4.3.2. Aportes de Terceros

El aporte más significativo que tiene el Programa, corresponde a los recursos que se movilizan en el financiamiento de los planes productivos (Componente N°2). El cuadro 4.12 muestra la distribución de los recursos financieros involucrados en los planes productivos de acuerdo a las distintas fuentes de financiamiento.

Dentro de estos aportes, en primero lugar se encuentra el INDAP quien ha contribuido con el 74% del total de aportes de terceros, en segundo lugar está el aporte de CONADI que representan el 24.4% de estos recursos, mientras que CONAF realiza un aporte muy poco significativo (1.4%), debido a que este organismo no cuenta con Programas y recursos disponibles para este efecto.

Cuadro 4.12: Distribución de los recursos totales aprobados para financiar planes productivos (M\$ de 2004)⁹⁹.

INSTITUCION	2002		2003		Acumulado	
	Miles de \$	%	Miles de \$	%	Miles de \$	%
INDAP	1,488,975	74.03%	2,983,543	74.30%	4,472,518	74.21%
CONADI	442,424	22.00%	1,028,227	25.61%	1,470,652	24.40%
CONAF	79,892	3.97%	3,874	0.10%	83,766	1.39%
TOTAL	2,011,291	100.00%	4,015,644	100.00%	6,026,936	100.00%

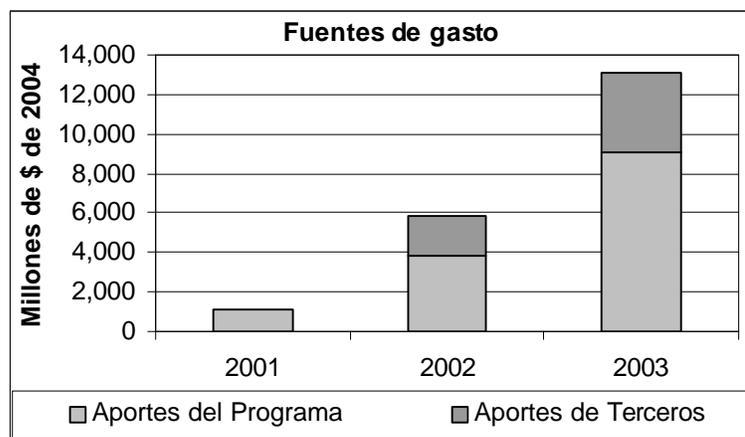
Fuente: Informes Programa Orígenes.

El Gráfico 4.2 muestra la evolución de los aportes de terceros al Programa, considerando los gastos efectivos del cuadro 4.2.

Se reconoce la capacidad de Orígenes para allegar recursos complementarios desde las agencias coejecutoras. Aunque los convenios de ejecución con estos organismo contemplan el compromiso de un aporte complementario de fondos, éstos no especifican su cuantía. Al parecer, la alta demanda de recursos por parte de las comunidades para el financiamiento de inversiones productivas ha presionado para que las agencias coejecutoras del componente 2, especialmente INDAP, hayan complementado los recursos de Orígenes en forma significativa. En el año 2002 el aporte de terceros representó el 53% de los gastos efectivos totales y esta cifra disminuyó al 44% en el año 2003, debido a incremento de los recursos del propio Programa.

⁹⁹ Tal como se indicó anteriormente, existe un aporte de las propias comunidades, quienes financian el 20.9% del valor total de los proyectos; monto que es el doble de los mínimo exigido por el programa. El aporte de los beneficiarios a cifra es la suma de as valoraciones de mano de obra, materiales locales y recursos monetarios. Se desconoce la proporción de recursos monetarios, por lo que no se han incorporado estos montos a los gastos del programa. Además, existe otro ítem de aportes que representa el 1.3% del valor total de los planes productivos y corresponde en su totalidad a aportes de los municipios.

Gráfico 4.2: Evolución del aporte de terceros al gasto efectivo Programa Orígenes



Fuente: Antecedentes Programa Orígenes

4.3.3. Recuperación de Costos

No corresponde aplicar este análisis, ya que el programa no realiza transferencias que deban ser recuperadas.

4.4. Conclusiones sobre la Eficiencia y Economía del Programa

1. Las fuentes de financiamiento del Programa Orígenes se han incrementado en la medida en que el Programa ha ido acumulando experiencia en la ejecución y colocación de recursos. Desde un presupuesto inicial de \$5,267 millones de pesos, se ha triplicado a cerca de \$15,800 millones en el año 2003. Este presupuesto se ha visto sustantivamente aumentado por el aporte que realizan a las inversiones productivas las agencias coejecutoras, especialmente el Instituto de Desarrollo Agropecuario.
2. El programa evidencia debilidades y dificultades en su capacidad de ejecución del presupuesto total. Sin considerar el aporte de terceros, en los tres años de ejecución (2001 a 2003), el presupuesto acumulado, según la Dirección de Presupuesto, es de \$27,037 millones de pesos. Sin embargo, los gastos efectivos acumulados suman \$13,954 millones de pesos. Esto significa que la capacidad de ejecución para el período es del 51.6%. Sólo en el último año el programa evidencia una mejora sustantiva en la ejecución presupuestaria. Los porcentaje de ejecución para los años 2001, 2002 y 2003 fueron de 20.5%, 37.9% y 77% respectivamente.
3. El programa tiene dos criterios de ejecución presupuestaria. Por una parte está la ejecución desde la perspectiva de la transferencia de recursos a las agencias coejecutoras y por otro lado, la ejecución presupuestaria que se informa al BID; esta última incluye sólo los recursos que han sido debidamente justificados a través de rendiciones. Si se considera este último antecedente, los recursos justificadamente rendidos y cargados a los distintos componentes del Programa, tienen un valor acumulado entre los años 2001-2003 de sólo \$8,402 millones de pesos, dejando en evidencia que existen alrededor de \$5,526 millones

transferidos a los coejecutores y que se encuentran por rendir. En los tres primeros años de ejecución del presupuesto el Programa ha gastado el equivalente al 37% del presupuesto total de la Fase I (alrededor de 37,700 millones de pesos), lo que significa que para cumplir con el presupuesto original, el Programa deberá ejecutar en su último año el equivalente al 63% del presupuesto. La evidencia de ejecución demuestra que este valor es crítico y significa una carga administrativa y ejecutiva de gran envergadura en el cierre del Programa.

4. La estructura de gastos del Programa, incluyendo el aporte de terceros, muestra que para la producción de componentes se han destinado el 80% de los recursos totales gastados entre los años 2001 a 2003. En el último año el porcentaje de recursos destinado a producción de componentes se incrementó al 86%.
5. Los gastos de administración del programa han tenido una caída sustantiva desde el primer año de operación del programa, pasando del 46% en el 2001 al 13.8% en el 2003, evidenciando una mejora en la eficiencia del uso de recursos. Los organismos coejecutores del programa, especialmente, los responsables de la coejecución del Componente Productivo, manifiestan una capacidad y disposición a realizar aportes significativos al desarrollo del Programa, estos aportes comenzaron evidenciarse desde el segundo año. En conjunto, los organismos coejecutores han financiado el 43% de los gastos efectivos del Programa entre los años 2001 y 2003.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

5.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

La sostenibilidad de un programa dice relación con todas aquellas condiciones que permiten que el programa logre continuidad operativa y cumplimiento de sus objetivos en el mediano y/o largo plazo. Estos plazos deben entenderse como el período de vida útil del programa y, por lo tanto, la duración en años de ese período dependerá del diseño y los objetivos de cada programa.

Un factor general que favorece la sostenibilidad del Programa dice relación a la existencia de una política pública, la cual fomenta una nueva relación entre el Estado y los pueblos originarios¹⁰⁰. La actual política pública proporciona orientaciones pertinentes y cooperativas para el mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento del capital social de las comunidades indígenas del país.

Las condiciones que actualmente dificultan que el programa Orígenes logre su continuidad y cumplimiento de objetivos son:

- **Factores institucionales:** escasa influencia institucional sobre los coejecutores del programa; doble institucionalidad pública referida al mismo tema étnico; acentuadas dificultades de coordinación lo que deriva en una visión poco integral del programa y por el reforzamiento de compartimentos "estancos" asociados a actividades de los coejecutores.

¹⁰⁰ Ver documentos de Mideplan 2004, donde se hace una revisión de la política pública indígena en los últimos años.

- Capacidad instalada del programa: débil capacidad técnica de la Secretaría Ejecutiva y de los ejecutores del Programa; falta de una visión metodológica y programática común por la Secretaría Ejecutiva; poca racionalidad en la administración, dotación y gestión de recursos, lo que ha llevado a un exceso de activismo con débiles instrumentos de planificación y de seguimiento de los gastos. En este marco, la continua rotación de profesionales en la Secretaría Ejecutiva es también un factor de riesgo para la sostenibilidad, en la medida que el cambio de directivos y profesionales claves para el desarrollo del Programa, incide muchas veces en el necesario capital humano necesario para llevar a cabo un Programa de esta naturaleza.
- Factores cualitativos: carencia de legitimidad del Programa entre los mismos coejecutores y técnicos responsables de llevar a cabo las actividades y el contacto local. El beneficio más destacado en las entrevistas con los coejecutores es el hecho de haber sensibilizado el tema a nivel nacional.

En suma, existen riesgos a la sostenibilidad del Programa por dificultades que se plantean desde el nivel de diseño del Programa, lo que se expresa en la escasa validación que tiene el marco lógico del programa al interior de la Secretaría Ejecutiva, hasta la falta de legitimidad que tiene el Programa entre sus coejecutores (capacidades técnicas de sus equipos) como por la falta de orientación e influencia que ejerce la Secretaría Ejecutiva sobre las distintas instituciones coejecutoras.

Esto último tiene como efecto que el Programa en sus Componentes de Salud, Educación y Productivo, pasa a ser conducido por las instituciones coejecutoras, relegando a la Secretaría Ejecutiva a un rol administrativo. Las instituciones coejecutoras no tienen necesariamente la misma noción del Marco Lógico del Programa, lo que conduce a actividades que alcanzan un alto grado de dispersión, teniendo efectos sobre la coherencia del programa.

Sin embargo, se reconoce que al nivel regional, el Programa tiene condiciones institucionales que permite darle continuidad operativa a nivel local (equipos regionales, Comités Zonales, relaciones de coordinación entre coejecutores regionales, diseño metodológico de trabajo en terreno con las comunidades).

6. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

6.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos Innovadores del Programa

- El Programa ha permitido generar un debate sobre temas claves para la sociedad chilena, tales como pluralidad y respeto por las diferencias en los estilos de vida, junto a avances en integración social y económica de grupos sociales que tradicionalmente han sido excluidos de los temas de interés nacional.
- El Programa ha realizado estudios y avances en temas específicos asociados a cada Componente, lo cual implica una valorización y reconsideración del tema indígena en aspectos de salud, educación y productivos, los que tradicionalmente no habían sido tratados desde esta perspectiva.
- El Programa ha realizado un estudio de línea de base que entrega por primera vez una visión de las etnias en Chile, lo que significa un primer avance que permitirá posteriormente el desarrollo de estudios más específicos y pertinentes a los objetivos de cada Componente.
- Un aspecto general que puede ser considerado en términos de innovación, es el efecto que el programa tiene sobre la organización del Estado. Orígenes se hace cargo de avanzar en

el reconocimiento de una sociedad pluralista y multicultural. En ese contexto ha puesto en cuestionamiento prácticas administrativas que dificultan la tendencia hacia una sociedad más pluralista.

- El Programa Orígenes es innovador en la medida que intenta introducir la interculturalidad en las prácticas de las instituciones estatales, con las que conviven cotidianamente las comunidades y personas indígenas. La interculturalidad es una forma de relación entre grupos culturalmente diferenciados, basada en el diálogo y respeto mutuo. Introducir la interculturalidad como nueva práctica social en instituciones estatales implica un programa de reforma específico, el que debe ser diseñado y reformulado a partir de la experiencia y dificultades que ha experimentado el programa, el cual expresa logros en el plano de la sensibilidad más que en el nivel de cambio de prácticas.
- Otro aspecto innovador dice relación con la creación de nuevos instrumentos de planificación, en particular los que tienen relación con el desarrollo territorial. El eje territorial requiere de innovaciones técnicas de planificación, que permita una mayor concordancia con la visión ancestral del desarrollo de las comunidades indígenas, ya que se trata de una visión que aunque representa mucho más, contiene el principio de sustentabilidad.

7. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

7.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

El Panel reconoce la relevancia del tema étnico para el Estado y sociedad chilena, además de la necesidad de atender, desde el Estado, las necesidades de desarrollo de los pueblos indígenas desde una perspectiva participativa e integral, y que incorpore transversalmente el concepto de identidad. El sentido que subyace en el Programa Orígenes es coherente y adecuado a estos fines.

No obstante lo anterior, los resultados de la presente evaluación demuestran debilidades en los aspectos de diseño, gestión y el logro de resultados (eficacia y eficiencia) del Programa Orígenes, como también las dificultades y resistencias que tiene la institucionalidad pública para asimilar programas que tienen un carácter intersectorial.

Asimismo, el Panel estima que el proceso de instalación, experimentación y aprendizaje programático del Programa Orígenes, que corresponde a la Fase I del proyecto con el Banco Interamericano de Desarrollo, ha concluido, y que los tres años de ejecución son suficientes para estos fines, aspecto que debiera ser internalizado por todos los participantes del Programa.

El Panel no recomienda la continuidad del Programa Orígenes en las condiciones actuales de diseño, modalidades de gestión y metodologías de ejecución programática. Esta conclusión se justifica especialmente por debilidades de sostenibilidad y por factores institucionales, como a las capacidades técnicas de la Secretaría Ejecutiva (dificultades en la producción de herramientas efectivas de planificación, evaluación, seguimiento, monitoreo, entre otros aspectos). Estos aspectos deben estar considerados en el proceso de formulación que se apronta para el diseño de la Fase II.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Diseño

En general el Programa no proporciona una conceptualidad clara y pertinente para que los distintos Componentes del Programa puedan desarrollar sus tareas. Esta falta de orientación se traduce en que las instituciones públicas que forman parte del Programa, enfrenten tanto dificultades de complementariedad entre los Componentes como dificultades en la definición y orientación de sus propias tareas.

Es claro que el Programa genera un aprendizaje resultado de los procesos de ensayo y error que ha significado su implementación. Este aprendizaje requiere ser sistematizado, sobre todo a través de evaluaciones cualitativas de proceso, las cuales son útiles no sólo para integrar la experiencia acumulada por el Programa sino también para contextualizar y en algunos casos explicar las evaluaciones de resultados¹⁰¹.

El diseño del Programa privilegia y define el bienestar desde el punto de vista del mejoramiento de la atención de los distintos servicios públicos relacionados con temas indígenas, sin embargo, esta visión no es necesariamente complementaria con la noción de un mayor bienestar desde el punto de vista étnico. Es decir, de acuerdo a parámetros de bienestar que reflejen las particulares preferencias indígenas, en particular en lo que se refiere a potenciar estilos de vida que hoy en día sufren altos grados de aculturación.

Es necesaria una revisión más exhaustiva del concepto de integralidad que supone el Programa Orígenes y la experiencia que ha tenido con los servicios públicos coejecutores. Los servicios actúan bajo sus marcos institucionales y no hay señales de acciones de integralidad ni de consenso al interior de los mismos servicios acerca de los objetivos del Programa. Esto repercute en la lógica vertical de la matriz del marco lógico, dado que las relaciones causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo se confunden entre las actividades que cada institución coejecutora ha definido de acuerdo a sus propios marcos institucionales.

Para los coejecutores del Programa la Secretaría Ejecutiva no entrega orientaciones claras que permitan resolver los problemas derivados del desarrollo de cada Componente, lo que repercute en la repetición de dos tendencias que pueden llegar a ser contradictorias: por una parte la orientación culturalista y por otro la orientación utilitarista. La primera pone énfasis en el fortalecimiento de las tradiciones culturales de las comunidades indígenas, mientras que la segunda pone énfasis en la racionalidad del bienestar socioeconómico, lo que optimiza la integración general de las etnias a nivel nacional.

Gestión

Una instalación del Programa tardía y paralela al comienzo de la ejecución de actividades retrasa y complejiza la implementación del Programa. La presión para ejecutar recursos hacia las comunidades atentó en contra del desarrollo de procedimientos, y de relaciones

¹⁰¹ las evaluaciones de proceso son de carácter cualitativo porque en ellas participan los beneficiarios y ejecutores en general, los que describen las resistencias, obstáculos y fortalezas que implica la ejecución del Programa, para ello se deben contar con sistemas de registro de información, los que justifican cambios de dirección en la orientación de determinados proyectos. Por otra parte las evaluaciones de resultados toman básicamente en consideración los cambios que el Programa produce respecto a la situación base inicial.

interinstitucionales, que permitiera gerenciar el Programa con efectividad. La alta rotación de personal y la falta de procedimientos y políticas de personal agrega mayores dificultades a lograr esta meta de gestión. Asimismo la falta de procedimientos claros, precisos y constantes sobre los procesos de producción de los principales lineamientos en los subcomponentes.

Se constata una dificultad de manejo, seguimiento y gestión financiero del programa, en sus aspectos presupuestarios, en la ejecución de gasto y el flujo financiero. Esta dificultad se debe a varios factores, incluyendo la falta de rendiciones financieras desde los coejecutores y sus servicios, desde las comunidades, como también una complejidad mayor de manejo en el tema (5 coejecutores, múltiples niveles de gobierno involucrados, dos interlocutores respecto al presupuesto y gasto – BID, Ministerio de Hacienda), entre otros.

El Programa manifiesta debilidades a nivel técnico y de gestión. Estas debilidades se reflejan en las dificultades para visualizar el estado de avance del Programa (en términos cuantitativos y cualitativos); para dar orientaciones de contenido a los distintos Componentes y Coejecutores. Esto tiene como consecuencia que los coejecutores han asimilado el Programa en función de sus formas habituales de trabajo, o han creado instancias especialmente diseñadas para cumplir con las tareas asignadas por Orígenes, las cuales no son necesariamente sostenibles una vez que el Programa retire sus recursos.

El diseño institucional del Programa refleja instancias de participación y decisión que complejizan el logro de resultados eficaces y eficientes.

El Programa Orígenes incide de manera más general en la gestión del Estado en relación a la población indígena, las respuestas actuales son sectoriales y hay dificultades de gestión para programas que tienen que adoptar estrategias que requieren de un mayor nivel de integración, en parte estas dificultades se explican por la autonomía de cada Ministerio, las prioridades que los coejecutores establecen no son necesariamente las mismas que establece el Programa.

La dependencia administrativa en Mideplan no necesariamente facilita estas funciones, ni la ejecución del programa en sus aspectos intersectoriales y en sus aspectos de trabajo en terreno, dado que la naturaleza de este Ministerio es de definición, planificación y evaluación de la política social gubernamental, y no de su ejecución.

Eficacia

El Programa ha logrado una sensibilización del tema indígena en las distintas instancias públicas. Sin embargo, las acciones desarrolladas para instalar capacidades en los coejecutores son insuficientes.

El proceso de instalación del Programa ha afectado en forma sustantiva la producción y eficacia de cada uno de los componentes, la mayor parte de las metas cuantitativas del programa comienzan a evidenciarse sólo a partir de fines del año 2003. Esta situación es notoria especialmente en algunos componentes, como salud y educación. Además, al interior de los componentes se evidencian logros dispares en cada una de las metas propuestas. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, se reconoce el esfuerzo realizado para lograr las metas propuestas en la primera fase del Programa. La fase de instalación y de aprendizaje del Programa muestra los obstáculos y resistencias que tiene un programa intersectorial con las características de Orígenes.

Las comunidades indígenas tienden a ajustar sus organizaciones a las formas que el Estado y sus servicios incentivan para obtener recursos, y en ese sentido, a ser actores pasivos del Programa. Hay una reflexión de este punto en el desarrollo del Programa, en particular en torno al eje territorial, como una manera más pertinente de relacionarse con las culturas indígenas por parte del Estado. Este tipo de reflexión es parte del aprendizaje del Programa pero aún se sostiene a nivel de experiencia piloto.

Eficiencia

El programa evidencia debilidades y dificultades en su capacidad de ejecución del presupuesto total. Sin considerar el aporte de terceros, en los tres años de ejecución (2001 a 2003), el presupuesto acumulado, según la Ley de Presupuesto, es de \$27,037 millones de pesos. Sin embargo, los gastos efectivos acumulados suman \$13,954 millones de pesos. Esto significa que la capacidad de ejecución para el período es del 51%. Sólo en el último año el programa evidencia una mejora sustantiva en la ejecución presupuestaria. Los porcentaje de ejecución para los años 2001,2002 y 2003 fueron de 20.5%, 37.9% y 77% respectivamente.

IV. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Las siguientes recomendaciones sintetizan, en la opinión del Panel, los principales aprendizajes que deben ser internalizados en la formulación y el diseño de la Fase II de este Programa.

1. El Panel considera que el Programa debe reformularse en términos globales tomando en cuenta que se da por finalizada la fase de instalación y de aprendizaje del Programa, fase que sirve de experiencia y de insumo para la reformulación del Programa a nivel de su Diseño.
2. Respecto al aspecto de diseño, se recomienda que el Programa Orígenes se reformule en función de aspectos claves del tema étnico. Actualmente el programa abarca demasiados componentes, lo cual dispersa y desperfila la necesaria visión de conjunto que debe orientar las acciones de un programa de estas características. El Programa a través de su Secretaría Ejecutiva debe plantear objetivos pertinentes a sus posibilidades, de tal modo de orientar y no sólo administrar los recursos traspasados de los coejecutores.
3. En este sentido se recomienda que el Diseño del Programa acote sus Componentes a lo que efectivamente pueda ser administrado y conducido centralizadamente desde la Secretaría Ejecutiva del Programa, haciendo hincapié en la articulación territorial del programa y dejando los componentes de educación y de salud como programas independientes, a cargo de los respectivos ministerios.
4. Es necesario que en la reformulación del Programa se asuma como eje central el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, para que el Programa en el mediano o largo plazo plantee un traspaso efectivo de responsabilidades hacia las organizaciones indígenas que les permita en el mediano o largo plazo poder administrar los recursos y realizar los procesos de planificación y de evaluación asociados a programas sociales. La re-orientación del Programa en esta área debe considerar una política múltiple, plural y heterogénea, en la medida que la población beneficiaria presenta diferencias regionales, locales, étnicas, tanto en el plano de su organización tradicional como en las nociones que construyen acerca de su propio bienestar.

5. El Panel considera necesario generar una discusión del tema indígena antes del inicio de una nueva fase del Programa, donde sea posible resolver la postura que el Programa Orígenes tiene sobre aspectos controversiales entre el polo cultural versus la racionalidad del bienestar socioeconómico. Estas oposiciones deben ser resueltas y mejor conceptualizadas por el Programa, de tal manera de alcanzar una definición de los objetivos del Programa para sus distintos Componentes.

6. Es necesario que la Secretaría Ejecutiva del Programa efectivamente asuma funciones de planificación, control y evaluación del Programa, de acuerdo a las nuevas características de Diseño de un Programa que debe poner énfasis en el mayor control en los contenidos del Programa por parte de la Secretaría Ejecutiva, además de las labores propias de la administración de sus recursos (financieros y humanos).

7. El área de administración y de gestión técnica debe incorporar nuevos procedimientos e instrumentos para cumplir cabalmente una labor de seguimiento y orientación general del Programa (incluyendo definición clara de procedimientos, de procesos de producción y metodologías) servir efectivamente de guía para sus distintos coejecutores. Asimismo, velar por el efectivo seguimiento y control financiero del programa en todos sus niveles, como también por el efectivo manejo del recurso humano (políticas de personal incluyendo descripciones de cargos, evaluación de desempeño, concursabilidad para cargos)

9. Se recomienda establecer compromisos del programa con las comunidades indígenas, compromisos que reflejen avances efectivos del programa en función de sus objetivos. Esta tarea es necesaria para ajustar las expectativas comunitarias a la realidad de los recursos con que cuenta el programa, evitando muchas distorsiones en la comunicación tanto con el mundo de los beneficiarios indígenas como con el entorno de los distintos servicios públicos que participan directa e indirectamente del Programa.

10. Se recomienda simplificar las instancias de participación y mediación para la realización de los proyectos. Este tema se asocia al fortalecimiento de las capacidades de las comunidades indígenas para planificar y administrar sus recursos. Se recomienda reforzar la propuesta de fortalecimiento de las comunidades a través de una intervención territorial, canalizando las instancias de participación a través de éste.

V. REFERENCIAS

1. Bibliografía

Documentos técnicos de DIPRES e información de programas, estudios y evaluaciones del Programa Orígenes. Documentos de evaluación técnica de MIDEPLAN y de Coejecutores.

2. Entrevistas Realizadas

- a. Rainer Hauser, Encargado Componente Salud Intercultural, Programa Orígenes, abril 2004.
- b. Pablo Bravo, Encargado Componente Educación y Cultura, Programa Orígenes, abril 2004.
- c. CONADI, Eduardo Vicencio (encargado de Orígenes en CONADI) y don Aroldo Cayún Anticura (Director de CONADI), abril 2004.
- d. Gustavo Perochena, BID Chile, 2 veces en febrero
- e. Mauricio Soto, Encargado de Administración y Finanzas, Programa Orígenes, marzo 2004.
- f. Rodrigo Valenzuela, Encargado de Fortalecimiento, abril 2004
- g. Juan Francisco Fernandez, Encargado de Productivo, abril 2004
- h. Miguel Huaracán, Evaluación, Programa Orígenes, abril 2004
- i. Reunión equipo BID, marzo 2004
- j. Luis Martínez y Cristian Arrau. Departamento de Fomento Productivo INDAP y contraparte Programa Orígenes.
- k. Miguel Díaz. Asesor Temas Indígenas y representante de la contraparte CONAF Programa Orígenes.
- l. Roberto Yávar, Mónica Parentelli; sectorialistas MIDEPLAN.
- m. Juan Cavada. Jefe de División. MIDEPLAN.
- n. Carolina Huenchullán. Encargada de EIB en MINEDUC.
- o. Ignacio Irrarrázaval. FOCUS y Universidad de Chile. Realizaron el estudio de línea de base del Programa.

VI. ANEXOS

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

La Matriz de Evaluación del programa concordada con la Institución Responsable.
(con asteriscos en aquellos indicadores que no cuentan con información).

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

ANEXO 3: Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico

El Anexo 3 no ha podido ser elaborado porque el Panel no cuenta con indicadores cuantificados. Los motivos por los que no se cuenta con cuantificación refleja por una parte la escasa validación de la matriz de marco lógico en la operación efectiva del Programa. Por otra parte es una señal de las falencias técnico administrativas que han sido repetidamente señaladas en presente informe final.

ANEXO 1:
MATRIZ DE MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA ORÍGENES

MATRIZ DE MARCO LOGICO

Nivel de Objetivos	Indicadores	Fórmula de cálculo	Medios de verificación	Supuestos
FIN: Contribuir al desarrollo integral con identidad de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en el área rural.				
PROPOSITO: Comunidades indígenas de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en el área rural, han mejorado de manera sostenible sus condiciones de vida y promovido su desarrollo con identidad ¹⁰² , particularmente en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y jurídico.	Al momento de evaluación de la I fase: 1. % de variación del ingreso neto promedio de las comunidades que ejecutaron sus planes productivos respecto de su situación inicial (Meta 10% de variación). 2. % de las escuelas focalizadas que mejoran sus tasas de retención a través de la incorporación de nuevas prácticas pedagógicas de EIB. (Meta 70% de las escuelas focalizadas). 3. % de variación del puntaje promedio de niños y niñas de 4° básico de las escuelas focalizadas respecto de su rendimiento en la prueba SIMCE (Meta: mejoran en promedio 10 puntos en lenguaje y en 8 puntos en matemática).	[(Ingreso neto promedio de las familias de las comunidades que ejecutaron sus planes productivos año t / Ingreso neto promedio de las familias de las comunidades que ejecutaron sus planes productivos año inicial)-1]*100 (N° de las escuelas focalizadas que mejoran sus tasas de retención a través de la incorporación de nuevas prácticas pedagógicas de EIB/ Total de escuelas focalizadas)*100 [(N° de puntos promedio en prueba SIMCE de lenguaje y matemáticas en escuelas focalizadas año 2/ N° puntos promedio de prueba SIMCE de lenguaje y matemáticas en escuelas focalizadas año1-1)]*100	Estudio de Línea de Base ex ante y ex post Estadísticas continuas del MINEDUC Resultados SIMCE histórico de las escuelas. Encuesta de satisfacción a	Representantes indígenas participan activamente en las instancias de deliberación y validación de los procesos claves del Programa. Existe voluntad política de las autoridades públicas en el nivel nacional y regional para crear y

¹⁰² Se entenderá por mejoramiento de condiciones de vida y desarrollo con identidad de las comunidades focalizadas, lo referido al mejoramiento de su desarrollo productivo (en cuanto aumento de sus ingresos y generación de capacidades productivas), avances en su empoderamiento para mejorar sus sistemas de planificación y gestión participativa, y en su conocimiento y relación con la oferta pública, particularmente con los organismos coejecutores del Programa (INDAP, CONADI, CONAF, MINEDUC y MINSAL), así como en el fortalecimiento de sus prácticas culturales tradicionales.

	matemática)			
	4. Grado de satisfacción de actores participantes en redes locales de colaboración entre servicios de salud públicos y agentes de medicina indígena.	(N° de actores que están satisfechos con el trabajo de las redes locales de colaboración entre servicios de salud públicos y agentes de medicina indígena por región/N° total de actores que participan en redes)*100	actores participantes de redes.	participar de instancias o espacios de coordinación intersectorial a favor de los objetivos del programa.
	5. % de las comunidades focalizadas que sancionan sus PCD o PTD en los Comités Operativos Zonales cada año	(N° de comunidades focalizadas que sancionan sus PCD o PTD en los Comités Operativos Zonales/Total de comunidades focalizadas)*100.	Actas de COZ con sanción de planes	Acciones influidas por el conflicto indígena no detienen el desarrollo del programa.
	6. % de valoración indígena hacia forma tradicional de vida.	(0,3* indicador de importancia de educación de los hijos en la cultura + 0,2* grado de compromiso con la cultura + 0,3* indicador de formas organizativas propias + 0,2* valoración del uso de la lengua)/VMP*100 (siendo VMP el valor máximo posible)	Estudio de Línea de Base ex ante y expost	Estabilidad, compromiso y liderazgo de las instituciones ejecutoras se mantiene.
	7. % de mantención de prácticas tradicionales en las comunidades indígenas focalizadas	(indicador de prácticas productivas tradicionales + indicador de practicantes de medicina indígena + indicador de prácticas de ceremonias tradicionales + indicador de prácticas organizativas tradicionales + indicador de prácticas de liderazgo tradicionales)/VMP*100 (siendo VMP el valor máximo posible)	Estudio de Línea de Base ex ante y expost	
	8. % de ejecución presupuestaria por componente.	(Monto de recursos ejecutados en componente fortalecimiento año X/Monto de recursos del presupuesto en componente fortalecimiento año X)*100 (Monto de recursos ejecutados en componente productivo año X/Monto de recursos del presupuesto en componente productivo año X)*100	Ley de presupuestos e Informes de MIDEPLAN de ejecución presupuestaria del Programa.	

	<p>9. % de gastos administrativos respecto del total de gastos del programa</p>	<p>productivo año X)*100</p> <p>(Monto de recursos ejecutados en componente educación año X /Monto de recursos del presupuesto en componente educación año X)*100</p> <p>(Monto de recursos ejecutados en componente salud año X /Monto de recursos del presupuesto en componente salud año X)*100</p> <p>(Monto total de gastos administrativos año X/total de gastos del Programa año X)*100</p>	<p>Informes de MIDEPLAN de ejecución presupuestaria del Programa por tipo de gasto.</p>	
--	---	---	---	--

COMPONENTE 1:

Fortalecimiento institucional de las comunidades indígenas y de las Instituciones públicas.

<p>SUBSECRETARÍA COMPONENTE 1.1.</p> <p>Fortalecimiento de las comunidades e institucionalidad indígena en materia de desarrollo integral con identidad mediante una gestión participativa¹⁰³.</p>	10. % de las Comunidades focalizadas ejecutan su PCD o PTD en plazos programados. (Meta: 80% de las comunidades focalizadas).	(N° de comunidades focalizadas que ejecutan sus PCD o PTD en plazos programados/Total de comunidades focalizadas)*100	Acta de COZ con aprobación de PCD y/o PTD por región.	Comunidades indígenas no focalizadas por el Programa no generan acciones en su contra que dificulte su ejecución.
	11. % de ADIs con institucionalidad indígena constituida y modelos de gestión funcionando. (Meta: 100% de ADIs).	(N° de ADIs con institucionalidad indígena constituida y modelos de gestión funcionando/ Total de ADIS)*100	Informes de avance del componente.	No existe conflictos de intereses entre las comunidades indígenas focalizadas por el programa.
	12. % de comunidades cuyos dirigentes u otros miembros reciben capacitación en gestión de proyectos y conocimiento de la oferta pública (Meta: 60% de las comunidades focalizadas).	(N° de comunidades cuyos dirigentes u otros miembros reciben capacitación en gestión de proyectos y conocimiento de la oferta pública /total de comunidades focalizadas)*100	Listado de personas capacitadas según institución, región y tipo de capacitación.	Comunidades se interesan en participar activamente en el diseño y ejecución de sus proyectos.
	13. % de comunidades que financian iniciativas comunitarias para el fortalecimiento de su institucionalidad (Meta: 80% de las comunidades focalizadas).	(N° de comunidades focalizadas que financian sus IC/ Total de comunidades focalizadas)*100	Acta de COZ y Proyectos de IC formulados.	Los servicios entregados por las consultoras e instituciones participantes en el proceso de capacitación

¹⁰³ Se entenderá por fortalecimiento de las comunidades y su institucionalidad, el fortalecimiento de sus organizaciones, la generación de capacidades para la gestión de planes y proyectos en sus territorios, y el fortalecimiento de sus sistemas de planificación participativa y de relación con lo público.

<p>SUBSECRETARÍA COMPONENTE 1.2.</p> <p>Fortalecimiento de la institucionalidad pública para la entrega de servicios pertinentes a la población indígena¹⁰⁴.</p>	<p>14. % de los funcionarios y funcionarias de organismos coejecutores capacitados que mejoran sus prácticas con pertinencia cultural (Meta: 50% de los funcionarios mejoran sus prácticas).</p> <p>15. % instrumentos de intervención de los organismos coejecutores que han sido adecuados a la población indígena</p> <p>16. % de variación del número de funcionarios(as) públicos que han sido capacitados en interculturalidad en la I fase (Meta: 480).</p> <p>17. La CONADI ha mejorado su capacidad técnica y de gestión a través de la capacitación de directivos y éstos han adecuado sus prácticas. (Meta: 100% de directivos se han capacitado)</p>	<p>(N° de funcionarios y funcionarias de organismos coejecutores capacitados que mejoran sus prácticas / Total de funcionarios/as de organismos coejecutores capacitados)*100</p> <p>(N° instrumentos de intervención de los organismos coejecutores que han sido adecuados a la población indígena / N° total de instrumentos de intervención de los organismos coejecutores)*100</p> <p>[(N° de funcionarios y funcionarias públicos que han sido capacitados en interculturalidad año 2/ N° de funcionarios y funcionarias públicos que han sido capacitados en interculturalidad año 1)-1]*100</p> <p>Ejecución de plan de reestructuración de CONADI (indicador cualitativo)</p>	<p>Listado de personas capacitadas según institución, región y tipo de capacitación.</p> <p>Informes de avance del componente.</p> <p>Listado de personas capacitadas según institución, región y tipo de capacitación.</p> <p>Informes de avance del componente.</p> <p>Informes de CONADI de Plan de reestructuración</p>	<p>el proceso de capacitación están acordes y son sensibles a los objetivos del Programa.</p>
---	--	---	---	---

COMPONENTE 2:

Desarrollo productivo de las comunidades indígenas

¹⁰⁴ Se entenderá por fortalecimiento de la institucionalidad pública que los organismos coejecutores (INDAP; CONADI, CONAF, MINSAL, MINEDUC), las Intendencias, Gobernaciones y Municipios de las regiones focalizadas, mejoran su conocimiento y relación con la población indígena a través de la sensibilización y capacitación de sus funcionarios/as.

<p>SUB COMPONENTE 2.1.</p> <p>Desarrollo de planes comunitarios con proyectos de desarrollo productivo¹⁰⁵</p>	<p>18. % de comunidades focalizadas que formularon y aprobaron sus planes productivos durante la I fase del Programa (Meta: 100% de las comunidades focalizadas).</p> <p>19. % de comunidades que ejecutan sus planes productivos durante la primera fase. (Meta: 50% de las comunidades focalizadas).</p> <p>20. Proyectos de inversión privada de alta rentabilidad identificados por los estudios realizados en las ADIs (Meta: calidad de la información).</p>	<p>(N° de comunidades focalizadas que formularon y aprobaron sus planes productivos /Total de comunidades focalizadas)*100</p> <p>(N° de comunidades focalizadas que ejecutan sus planes productivos /Total de comunidades focalizadas)*100</p> <p>N° y Tipo de proyectos de inversión privada de alta rentabilidad identificados por los estudios realizados en las ADIs.</p>	<p>Acta de COZ con Planes productivos aprobados.</p> <p>Convenios de ejecución de planes productivos.</p> <p>Documento de estudio de inversión privada en ADIS.</p>	<p>La economía nacional se reactiva y es estable.</p> <p>Existe demanda por los productos (bienes y servicios) de las comunidades focalizadas en el programa.</p> <p>Las actividades productivas desarrolladas por las comunidades, no han sido afectadas por factores externos al Programa, tales como: cambios climatológicos fuertes, catástrofes naturales, u otros.</p>
<p>SUB COMPONENTE 2.2.</p> <p>Apoyo a las agencias estatales de fomento productivo coejecutoras del programa para mejorar la gestión¹⁰⁶.</p>	<p>21. % instrumentos de fomento productivo de los organismos coejecutores que han sido adecuados a la población indígena</p> <p>22. Existen recomendaciones para mejorar calidad y efectividad de la oferta pública en servicios de fomento productivo.</p>	<p>(N° instrumentos de fomento productivo de los organismos coejecutores que han sido adecuados a la población indígena / N° total de instrumentos de fomento productivo de los organismos coejecutores)*100.</p> <p>N° y Tipo de recomendaciones para mejorar calidad y efectividad de la oferta pública en servicios de fomento productivo.</p>	<p>Actas de acuerdos sobre instrumentos de fomento productivo (documentos con medidas de adecuación)</p> <p>Actas de acuerdos sobre recomendaciones para mejorar calidad y efectividad de los servicios (documentos con recomendaciones)</p>	<p>Las empresas consultoras contratadas prestan servicios pertinentes y de calidad para lograr los objetivos y misión del Programa.</p> <p>Estabilidad presupuestaria de las instituciones coejecutoras no altera la asignación de recursos propios hacia las comunidades.</p>

¹⁰⁵ Se entenderá por desarrollo productivo la producción de bienes y/o servicios para incrementar y ampliar las potencialidades productivas de las comunidades indígenas y de acceso a recursos pertinentes (financieros, técnicos, institucionales y tecnológicos) por parte de las comunidades.

¹⁰⁶ Se entenderá por agencias estatales a los organismos coejecutores (INDAP, CONAF y CONADI) quienes deberán gestionar de manera participativa y pertinente subsidios para las comunidades de acuerdo a sus necesidades y diagnósticos.

COMPONENTE 3:

Educación Intercultural bilingüe y desarrollo cultural de las comunidades y escuelas del Programa

<p>SUB COMPONENTE 3.1</p> <p>Diseñar, implementar y evaluar una propuesta pedagógica para el mejoramiento en amplitud y calidad de los aprendizajes correspondientes al currículo nacional de enseñanza general básica que propone la reforma de la Educación¹⁰⁷.</p>	<p>23. % de escuelas focalizadas que aplican modelo de EIB propuesto por el MINEDUC. (Meta: 80% de escuelas aplican)</p> <p>24. % de las escuelas focalizadas que mejoran factores socioculturales asociados al aprendizaje de los alumnos y alumnas de 4° básico (Meta: 70% de las escuelas focalizadas).</p> <p>25. % de escuelas focalizadas que establecen mecanismos de participación de la comunidad en las actividades y proyectos realizados en la escuela. (Meta: 70% de las escuelas focalizadas).</p>	<p>(N° de escuelas focalizadas que aplican modelo de EIB del MINEDUC /total de escuelas focalizadas)*100</p> <p>(N° de escuelas focalizadas que mejoran factores socioculturales asociados al aprendizaje de los alumnos y alumnas de 4° básico/Total de escuelas focalizadas)*100</p> <p>(N° de escuelas focalizadas que establecen mecanismos de participación de la comunidad en las actividades y proyectos realizados en la escuela/Total de escuelas focalizadas)*100</p>	<p>Informe de avance de componente y documento con modelo en EIB.</p> <p>Estudio "Evaluación de factores asociados al aprendizaje en el marco de la educación intercultural bilingüe".</p> <p>Informe de avance del Componente.</p>	<p>Proceso de reforma de la educación no altera la ejecución del Programa respecto de la unidad PEIB.</p> <p>Los cambios de la institucionalidad pública en el ámbito de la promoción cultural en el país, son favorables a los objetivos del programa.</p> <p>Los sostenedores y directivos de las 162 escuelas se involucran y se comprometen activamente con el PEIB.</p>
<p>SUB COMPONENTE 3.2.</p> <p>Rescatar, desarrollar y promover el patrimonio cultural y artístico indígena¹⁰⁸.</p>	<p>26. % de variación de comunidades que ejecutan proyectos de arte y cultura indígena (Meta: 280 proyectos).</p> <p>27. Una Bienal de Arte y Cultura indígena realizada.</p>	<p>[(N° de comunidades que ejecutan proyectos de arte y cultura indígena año 2/ N° de comunidades que ejecutan proyectos de arte y cultura indígena año 1)-1]*100</p> <p>Ejecución de Bienal de Arte y Cultura indígena.</p>	<p>Listado de proyectos de arte y cultura indígenas aprobados por comunidad.</p> <p>Informe de avance del componente.</p>	<p>Comunidades y/o agentes culturales se interesan en participar activamente en el diseño y ejecución de sus proyectos de fortalecimiento de patrimonio cultural.</p>

¹⁰⁷ Se entenderá que el Ministerio de Educación diseña, implementa y evalúa propuesta pedagógica de manera participativa para el currículo nacional de enseñanza general básica que propone la reforma de la Educación, así como también transfiere recursos tecnológicos y de aprendizaje a las escuelas interculturales focalizadas.

¹⁰⁸ A través de la formulación y ejecución de proyectos culturales participativos con las propias comunidades indígenas y/o las escuelas interculturales.

COMPONENTE 4:

Salud Intercultural en las comunidades del Programa

<p>SUB COMPONENTE 4.1. Recuperación, fortalecimiento y desarrollo de medicina indígena.</p>	<p>28. % de las comunidades y sus agentes de medicina indígenas que acceden a recursos para la recuperación, fortalecimiento y/o desarrollo de la medicina indígena (Meta: 70% de las comunidades) .</p> <p>29. % de comunidades que mantiene prácticas tradicionales en salud por parte de agentes de medicina indígena. (Meta: 50% de las comunidades)</p>	<p>(N° de comunidades y sus agentes de medicina indígenas que ejecutan proyectos para la recuperación, fortalecimiento y/o desarrollo de la medicina indígena/ Total de comunidades focalizadas)*100</p> <p>(N° de comunidades que mantiene prácticas tradicionales en salud por parte de agentes de medicina indígena/ Total de comunidades focalizadas)*100</p>	<p>Listado de proyectos de medicina indígena por región.</p> <p>Evaluación intermedia del programa (ex ante y ex post)</p>	<p>Reforma de la salud no altera la ejecución del programa respecto de la unidad "Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas" .</p> <p>Reforma de salud facilita la valoración y ejercicio de la medicina indígena.</p> <p>Territorios focalizados por el programa con presencia de agentes de medicina indígenas activos.</p>
<p>SUB COMPONENTE 4.2. Pertinencia cultural de los servicios públicos de salud en territorio indígena.</p>	<p>30. Autoridad sanitaria regional incorpora en sus objetivos y metas las necesidades de la población indígena (Meta: en las 5 regiones).</p> <p>31. % de variación del número de funcionarios(as) públicos que han sido capacitados considerando especificidades culturales (Meta: 4400).</p> <p>32. % de servicios de salud focalizados que desarrolla Programa de inducción y capacitación en interculturalidad.</p>	<p>Existencia de objetivos y metas sanitarias con pertinencia cultural.</p> <p>[(N° de funcionarios y funcionarias públicos que han sido capacitados considerando especificidades culturales año2/ N° de funcionarios y funcionarias públicos que han sido capacitados considerando especificidades culturales año1)-1]*100</p> <p>N° de servicios de salud que desarrolla Programa de inducción y capacitación en interculturalidad/Total de servicios focalizados por el Programa.</p>	<p>Actas de los Comités de Coordinación Regional.</p> <p>Listado de participantes de cursos e informes de actividades de capacitación.</p> <p>Informe de avance del componente con Programas de capacitación por servicio.</p>	<p>Cambios en las regulaciones sanitarias que permitan el resguardo de la salud de los pueblos indígenas.</p> <p>Los organismos de capacitación prestan servicios pertinentes y de calidad para lograr los objetivos y misión del programa.</p>
<p>SUB COMPONENTE 4.3. Desarrollo y validación de modelos de atención intercultural en salud.</p>	<p>33. % de variación del número de experiencias piloto en salud intercultural sistematizadas en los servicios de salud en las regiones focalizadas (Meta: 9 experiencias, una por servicio)</p>	<p>[(N° de experiencias piloto en salud intercultural sistematizadas en los servicios de salud en las regiones focalizadas año 2/ N° de experiencias piloto en salud intercultural sistematizadas en los servicios de salud en las regiones focalizadas año)-1]*100</p>	<p>Informe de Comité Técnico con sistematización de proyectos cogestionados de promoción y atención de salud.</p>	

<p>SUB COMPONENTE 4.4. Mejoramiento del acceso y capacidad resolutiva de la red de servicios interculturales.</p>	<p>34. % de variación del número de proyectos de adecuación intercultural ejecutados en comunidades (Meta: 300 proyectos de las comunidades)</p> <p>35. % de variación del acceso de la población indígenas a servicios de salud públicos en las regiones focalizadas por el Programa.</p>	<p>[(N° de proyectos de adecuación intercultural ejecutados en comunidades año 2/ N° de proyectos de adecuación intercultural ejecutados en comunidades año 1)-1]*100</p> <p>[(N° de personas que declaran usar servicios públicos de salud año 2/ N° de personas que declaran usar servicios públicos de salud año 1)-1]*100</p>	<p>Informe Comité Técnico al con sistematización de proyectos de mejoría del acceso ejecutados.</p> <p>Estudio de línea base del Programa (ex ante y ex post)</p>	
---	--	---	---	--

ACTIVIDADES COMPONENTE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DE LAS COMUNIDADES	INDICADOR US\$	Medio de verificación	Supuestos
1.1.1. Proceso de selección de comunidades indígenas	100.000	Ejecución presupuestaria	
1.1.2. Generación de modelos en intervención participativa	30.000		
1.1.3. Capacitación de promotores en metodologías participativas	50.000		
1.1.4. Diseño, implementación y ejecución de PCD	266.800		
1.1.5. Apoyo a Iniciativas Comunitarias	2.500.000		
1.1.6. Capacitación de Comunidades Indígenas	553.749		
1.1.7. Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas	603.451		
1.1.8. Apoyo a la institucionalidad participativa de las ADIs	450.000		
1.1.9. Talleres de trabajo y discusión de experiencias internacionales	20.000		
1.2.1. Fortalecimiento de la institucionalidad pública que actúa en territorio indígena	544.000	Ejecución presupuestaria	
1.2.2. Apoyo a la gestión técnica de CONADI.	980.000		
1.2.3. Apoyo a Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato	120.000		
1.2.4. Diseño de modelo coordinación de inversiones en ADIs	40.000		
ACTIVIDADES COMPONENTE DESARROLLO PRODUCTIVO DE LAS COMUNIDADES	INDICADOR US\$	Medio de verificación	Supuestos
2.1.1. Ejecución de planes productivos de las comunidades.	14.000.000	Ejecución presupuestaria	
2.1.2. Apoyo a las comunidades para formulación y ejecución de Planes productivos participativos.	4.074.000		
2.2.1. Apoyo financiero a instituciones coejecutoras del programa para fortalecer la gestión del Programa.	1.599.000	Ejecución presupuestaria	
ACTIVIDADES COMPONENTE EDUCACION Y CULTURA INDÍGENAS	INDICADOR US\$	Medio de verificación	Supuestos
3.1.1. Fortalecimiento Institucional	1.042.449	Ejecución presupuestaria	

3.1.2. Desarrollo Curricular	264.450	presupuestaria	
3.1.3. Socialización y difusión de EIB y el Programa	204.321		
3.1.4. Desarrollo y seguimiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI)	386.697		
3.1.5. Desarrollo Profesional Docente	781.647		
3.1.6. Recursos de aprendizaje	3.748.537		
3.1.7. Investigaciones aplicadas, de acción y de base	384.134		
3.1.8. Sistema de Evaluación (ex-ante y ex-post)	179.521		
3.1.9. Desarrollo de iniciativas pedagógicas y de gestión participativa en Escuelas	475.604		
3.1.10. Tecnología educativa en comunicaciones	285.725		
3.1.11. Informática educativa	374.915		
3.1.12. Educación de Adultos en el marco de una Educación Intercultural	270.748		
3.2.1. Fortalecimiento de la Unidad de Educación y Cultura de CONADI	379.450	Ejecución presupuestaria	
3.2.2. Campaña de sensibilización y difusión del fondo para el Desarrollo del Arte y la Cultura Indígena.	306.000		
3.2.3. Selección y capacitación de monitores socioculturales.	112.500		
3.2.4. Apoyo financiero a 270 Proyectos de arte indígena.	1.512.000		
3.2.5. Apoyo financiero a 150 propuestas culturales.	40.000		
3.2.6. Realización de una muestra Bienal de Arte y Cultura Indígena.	500.000		
3.2.7. Realización de 10 eventos de celebración del Día Nacional de los Pueblos Indígenas.	400.000		
3.2.8. Sistematización y publicación de la experiencia	38.300		
ACTIVIDADES COMPONENTE SALUD INTERCULTURAL	INDICADOR US\$	Medio de verificación	Supuestos

4.1.1. Reconocimiento de la medicina indígena.	145.904	Ejecución presupuestaria	
4.1.2. Estudios complementarios de medicina indígena.	224.150		
4.1.3. Desarrollo de estrategias de apoyo a agentes de medicina indígena.	421.219		
4.1.4. Desarrollo de proyectos de recuperación y/o desarrollo de la medicina indígena autogestionados por agentes de medicina indígena.	618.876		
4.1.5. Desarrollo de iniciativas comunidades de medicina indígena en los territorios del programa.	704.967		
4.2.1. Fortalecimiento de la institucionalidad pública de salud.	628.950	Ejecución presupuestaria	
4.2.2. Desarrollo de programas de capacitación continua en pertinencia cultural en 9 Servicios de Salud.	845.610		
4.2.3. Apoyo a la incorporación del enfoque intercultural en la formación universitaria de profesionales y técnicos de la salud.	143.651		
4.3.1. Estudios de epidemiología intercultural para cada pueblo por región.	166.085	Ejecución presupuestaria	
4.3.2. Diagnósticos participativos de salud en las comunidades del programa.	70.231		
4.3.3. Sistematización de experiencias en salud intercultural en las regiones del programa.	193.330		
4.3.4. Formulación de objetivos y metas sanitarias para cada región.	51.354		
4.3.5. Experiencias cogestionadas e interculturales de promoción de la salud.	433.832		
4.3.6. Experiencias cogestionadas e interculturales de atención de la salud.	587.414		
4.3.7. Actividades de cinco Comités de coordinación regional.	54.897		

4.4.1. Diseño e implementación de proyectos participativos de mejoramiento del acceso y capacidad resolutive a la red asistencial en los territorios del Programa.	278.506	Ejecución presupuestaria	
4.4.2. Asesoría y financiamiento de proyectos de mejoramiento del acceso a la medicina indígena autogestionados por agentes de medicina indígena y/o comunidades en los territorios del Programa.	258.158		
4.4.3. Diseño e implementación de proyectos participativos de mejoramiento del acceso cogestionados entre los servicios de salud pública y medicina indígena en los territorios del programa.	280.052		
4.4.4. Diseño e implementación de proyectos participativos de saneamiento básico en los territorios del programa.	242.596		

ANEXO 3

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS¹⁰⁹

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2000-04 (en miles de pesos de 2004)

1.1. Presupuesto de Gasto de la Institución Responsable del Programa y Gasto Efectivo

Cuadro N°1: Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo de la Institución Responsable del Programa
En miles de pesos de 2004

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión			
Transferencias			
Otros			
TOTAL			

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión			
Transferencias			
Otros			
TOTAL			

¹⁰⁹ La información entregada en esta Ficha, corresponde a los datos financieros que el Programa Orígenes, en conjunto con la Dirección de Presupuesto, han entregado en el proceso de esta evaluación. Los datos que se transcriben corresponden a los que efectivamente han estado disponibles para el Panel y sobre los cuales se han elaborados los análisis de eficiencia y economía del Programa. La información que no ha sido entregada o no ha sido posible verificar, no se ha considerado y por tanto, aparece como información en blanco en este Anexo.

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión			
Transferencias			
Otros			
TOTAL			

AÑO 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión			
Transferencias			
Otros			
TOTAL			

AÑO 2004	Presupuesto Asignado
Personal	
Bienes y Servicios de Consumo	
Inversión	
Transferencias	
Otros	
TOTAL	

**II. Información Específica del Programa, Período 2000-04
(en miles de pesos de 2004)**

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa
xds

Cuadro N°2: Fuentes de Financiamiento del Programa
En miles de pesos de 2004

Fuentes de Financiamiento	2001		2002		2003		2004	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	1,450,182	27.5%	4,833,518	40.3%	4,583,606	29.0%		
2. Transferencias de otras instituciones públicas								
3. Otras fuentes de financiamiento								
3.1 Crédito BID	3,817,313	72.5%	4,625,289	38.6%	6,635,709	42.0%		
3.2 Saldo inicial de caja			522,365	4.4%	334,385	2.1%		
3.3 Operaciones años anteriores					237,180	1.5%		
3.4 Aporte de agencias coejecutoras			2,011,291	16.8%	4,015,644	25.4%		
Total	5,267,495	100.0%	11,992,463	100.0%	15,806,524	100.0%		

2.2. Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo del Programa

Cuadro N°3: Presupuesto y Gasto Efectivo del Programa.

En miles de pesos de 2004

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversion			
Otros			
Total			

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	629,597	271,284	43.09%
Bienes y Servicios de Consumo	203,575	176,435	86.67%
Inversion	402,640	43,280	10.75%
Transferencias	3,967,633	526,187	13.26%
Otros	64,050	64,049	100.00%
Total	5,267,495	1,081,235	20.53%

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1,093,961	1,070,130	97.82%
Bienes y Servicios de Consumo	370,228	287,098	77.55%
Inversion	81,657	51,729	63.35%
Transferencias	7,236,997	1,948,913	26.93%
Otros	1,197,292	426,844	35.65%
Total	9,980,135	3,784,714	37.92%

AÑO 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1,281,217	1,239,582	96.75%
Bienes y Servicios de Consumo	344,484	309,456	89.83%
Inversion	54,816	51,101	93.22%
Transferencias	9,512,779	7,179,637	75.47%
Otros	596,635	308,416	51.69%
Total	11,789,931	9,088,192	77.08%

AÑO 2004	Presupuesto Asignado
Personal	
Bienes y Servicios de Consumo	
Transferencias	
Inversion	
Otros	
Total	

NOTA: Los montos excluyen subtítulo 90 "Saldo Final de Caja". Fuente : Sistema de Información SIAP-SP (Contabilidad Gubernamental)

2.3. Total de Gasto Efectivo del Programa

Cuadro N°4: Total de Gasto Efectivo del Programa

En miles de pesos de 2004

Año	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos (1) (2)	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	1,081,235		1,081,235
2002	3,784,714	2,011,291	5,796,005
2003	9,088,192	4,015,644	13,103,836

2.4. Costo de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°5: Costo de Producción de los Componentes del Programa

En miles de pesos de 2004

AÑO 2000	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3														
Total														

AÑO 2001	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3														
Total														

AÑO 2002	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3														
Total														

AÑO 2002	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3														
Total														

2.5. Costos de Administración del Programa y Costos de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°6: Gastos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa

En miles de pesos de 2004

AÑO	Gastos de Administración	Costos de Producción de los Componentes*	Total Gasto Efectivo del Programa
2000			
2001	497,683	583,552	1,081,235
2002	1,680,438	4,115,567	5,796,005
2003	1,810,690	11,293,146	13,103,836

*(incluye aportes terceros)