

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA FOMENTO SOCIAL, PRODUCTIVO Y
ECONÓMICO PARA POBLACIÓN INDÍGENA URBANA Y
RURAL / FDI**

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA

CORPORACION NACIONAL DE DESARROLLO INDIGENA

**PANELISTAS: PATRICIO NAVARRO (COORDINADOR)
NICOLÁS ALVEAR
JAVIER BRONFMAN**

NOVIEMBRE 2018 - JUNIO 2019

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA FOMENTO SOCIAL, PRODUCTIVO Y ECONÓMICO PARA POBLACIÓN INDÍGENA URBANA Y RURAL / FDI
AÑO DE INICIO: 2012
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA
SERVICIO RESPONSABLE:

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2015 - 2018

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2019: \$M 11.054.977

1. Descripción general del programa

El programa se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS), siendo la institución responsable la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI). Está regulado por la Ley N° 19.253¹ del año 1993 y el Decreto N°396 que le asigna la tarea de financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de los Pueblos Indígenas. Además, la Resolución N° 783 del 14/5/2014 establece el Manual de Normas Técnicas y Procedimiento del Programa Productivo y Económico para Población Indígena (FDI). Su diseño actual proviene desde el año 2012 y el programa no tiene establecido una fecha de término.

La cobertura es nacional, concentrándose preferentemente en zonas de alta presencia indígena, y que se estructuran en torno a unidades con distintas denominaciones administrativas de acuerdo a sus responsabilidades y roles operativos. Estas son: Dirección Nacional (Temuco), Subdirecciones Nacionales (Iquique y Temuco), Direcciones Regionales (Arica, Cañete, Valdivia y Osorno) Oficinas de Asuntos Indígenas (Calama, Isla de Pascua, Punta Arenas y Santiago), Oficinas de Enlace (Putre, Pozo Almonte, San Pedro de Atacama, Copiapó, Valparaíso, La Unión, Lago Ranco, Panguipulli, Castro y Coyhaique).

La provisión de los servicios, para todos los componentes, se hace a través de concursos públicos, licitaciones públicas y asignaciones directas a entidades públicas y privadas. El programa no tiene establecido una fecha de término.

Los objetivos del programa son los siguientes:

Fin: Contribuir al desarrollo integral² de personas, comunidades³ y organizaciones⁴ indígenas, aportando a la consolidación de una sociedad chilena más equitativa que respeta los derechos y valores culturales⁵ de los pueblos originarios⁶.

¹ Ley 19.253. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Fecha Publicación :05-10-1993. Fecha Promulgación :28-09-1993

² Desarrollo en todos los ámbitos de la persona humana.

³ Según definición del art. 9 de la Ley 19.253, es decir “toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena...” la cual cuenta con Personalidad Jurídica otorgada por CONADI.

⁴ Agrupación de personas indígenas con fines funcionales – interés y objetivo común – de acuerdo al Art. 36 y 37 de la Ley 19.253 (Ej. Asociación Indígena de Pescadores y recolectores de orilla).

⁵ Se refiere al derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales (art. 7 Ley 19.253).

⁶ Se usarán para este informe como sinónimos pueblos originarios y pueblos indígenas.

Propósito: Aumentar las dimensiones económica, cultural, ambiental y política del bienestar⁷ de las familias, comunidades y organizaciones indígenas, mediante la elaboración, implementación y evaluación de programas y proyectos especiales (pertinencia cultural, identitaria y de género).

Componente 1: Estudios de Preinversión para iniciativas de Desarrollo Indígena. Se trata de estudios orientados a la generación de información y factibilidad de los proyectos de inversión y desarrollo de la actividad económica y productiva que se implementan en los componentes de Apoyo a Predios Adquiridos, Fomento a la Economía y Gestión Social. Son gestionadas en las unidades regionales y en la Dirección Nacional y, se realiza a través de consultoras, expertas en las temáticas, que se adjudican fundamentalmente, mediante el sistema de compras públicas

Componente 2: Gestión Social: Se orienta a la expansión de las capacidades de personas, comunidades y organizaciones indígenas en los ámbitos social, cultural, económico y político. Entre los bienes y servicios que genera incluye giras y pasantías, capacitación y asistencia técnica para el emprendimiento y considera a los beneficiarios de concursos públicos del componente Fomento a la Economía Indígena (Componente 3). También entrega atención social e insumos de subsistencia a personas y comunidades vulnerables o afectadas por catástrofes climáticas y en riesgos de extinción. Además, apoya con capacitación y asesoría y formación organizacional, mediante cursos, encuentros, talleres y similares destinado a dirigentes y organizaciones indígenas. Todos los servicios descritos anteriormente, se ejecutan, a través de convenios con CONADI a nivel nacional o regional, suscritos con municipalidades de alta concentración de población indígena, otras instituciones públicas y privadas, y mediante procesos licitación con Consultoras que deben estar inscritas en CONADI.

Componente 3: Fomento a la Economía Indígena: Dirigido a emprendedores indígenas urbanos o rurales para generar y consolidar emprendimientos, preferentemente con identidad cultural. Los bienes y/o servicios entregados corresponden a equipamiento y/o maquinaria, equipos agrícolas o similares y, materias primas e insumos afines al proyecto. Otros servicios otorgados son la participación en ferias, pasantías y giras especializadas. Todos estos bienes y servicios se realizan a través de la modalidad de concurso público, licitaciones y convenios con organismos públicos y privados (estos últimos previa aprobación del Consejo Nacional Indígena).

Componente 4: Apoyo a predios adquiridos y/o transferidos. Se entrega equipamiento básico e infraestructura a las familias y/o comunidades indígenas propietarias de los predios para el aumento en la dotación de activos - maquinaria agrícola e implementos agrícolas - habilitación productiva – cercos bodegas y – capacitación y asistencia técnica – producción, gestión, comercialización y similares (de los predios adquiridos a través del art. 20 Letras a) y b) de la Ley Indígena⁸ o por medio de transferencia de predios fiscales. Se realiza a través de

⁷ No se ha establecido una definición para los conceptos de dimensión económica, cultural y ambiental. Para política del bienestar se ha definido como orientaciones dirigidas a alcanzar el bienestar como expresión de desarrollo hacia las resignificaciones propias de los pueblos originarios, lo que obliga la valoración, los sistemas de conocimientos y prácticas que estos pueblos exhiben en la relación con sus pares y con su entorno. Lo anterior implica ver a los pueblos indígenas no desde sus carencias, sino que, desde el valor de sus capacidades y potencialidades, para que se muevan hacia estados de Desarrollo que ellos mismos consideran como tales.

⁸ Artículo 20, Letra A: "Otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas o una parte de éstas cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente, con aprobación de la Corporación. Para obtener este subsidio se distinguirá entre postulaciones individuales y de comunidades. Para las

concursos públicos en las regiones que incluye recepción de postulaciones, evaluación y selección de beneficiados, ejecución de las iniciativas, rendición y cierre de los proyectos. Este componente opera fundamentalmente en las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y de Los Lagos donde se adquirieron la mayor cantidad de predios a la población indígena, aunque eventualmente pueden ser adquiridos terrenos en otras regiones.

Población objetivo y beneficiarios efectivos

Año	Población Potencial y objetivo	Beneficiarios Efectivos	% Beneficiarios respecto a Población Potencial y objetivo
2015	2.132.656	27.582	1,29%
2016	2.155.882	17.959	0,83%
2017	2.185.792	18.528	0,85%
2018	2.225.215	24.133	1,08%
%Variación 2015-2018	4,34%	-12,5%	-16,14%

Fuente. Elaboración propia en base a INE 2017 y antecedentes del programa

El total de personas que se autodefinen como indígenas alcanza al el 12,56% de la población⁹. Los mapuches son los que tienen el mayor peso cuantitativo con casi el 80% respecto de la población indígena total y se detectan dos pueblos minoritarios, (Kawésqar 0,2% y Yagán o Yamana 0,1%), con menos de 3.500 personas cada uno. Un 80,5% de las personas indígenas habitan en sectores urbanos y un 19,5% en sectores rurales. Los pobres indígenas alcanzan el 14,5% en el 2017, que es superior a la población pobre no indígena que es del 8%¹⁰. En relación al ingreso autónomo promedio del hogar por pertenencia del jefe/a a algún pueblo indígena éste alcanza a \$ 594.920, para los no indígenas llega a \$ 851.824 en el año 2015¹¹.

▪ *Identificación de las fuentes de financiamiento*

Durante los años que contempla esta evaluación, el 95% del presupuesto asignado al programa proviene de la asignación aprobada en la Ley de Presupuestos de cada año. La mayor parte del presupuesto corresponde a la partida de gasto asignada específicamente al programa, mientras que el presupuesto restante proviene de la institución responsable (correspondiente a gastos por subtítulos 21, 22 y 29 u otros) y de aportes de otras instituciones públicas (específicamente del MDS). El presupuesto inicial del programa ha visto un aumento durante los años de

postulaciones individuales el puntaje estará dado por el ahorro previo, situación socio-económica y grupo familiar. Para las postulaciones de comunidades el puntaje estará determinado, además de los requisitos de la postulación individual, por su antigüedad y número de asociados”

Artículo 20, Letra B: “Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas”.

⁹ INE. 2017

¹⁰ Ministerio de Desarrollo Social. **CASEN 2017. Incidencia de la pobreza por grupos de la población 2006 – 2017.** Observatorio Social. www.desarrollosocial.cl

¹¹ Ministerio de Desarrollo Social. **CASEN 2015. Pueblos Indígenas. Síntesis de Resultados.** 2017 julio.

evaluación, pasado de representar un 6% respecto del presupuesto inicial de la institución responsable en 2015 a un 8% en 2019. Cabe destacar que este resultado está determinado tanto por un aumento presupuestario del programa como una disminución presupuestaria de la institución responsable entre el 2015 y el 2019. Para el año 2015, el programa contó con un presupuesto de M\$ 8.459.128, monto que alcanza los M\$ 11.054.977 en el año 2019, lo que corresponde a un aumento de un 31% en 5 años de funcionamiento.

2. Resultados de la Evaluación

▪ *Justificación del programa*

El origen de los problemas que aborda el programa, surgen de la marginación histórica de los pueblos indígenas que generó situaciones de pobreza y discriminación de su población. Con la recuperación de la democracia en los años 90 del siglo pasado, comenzó un paulatino cambio de orientación de los gobiernos, como de la sociedad chilena, respecto a la situación indígena, así como de las expectativas de los propios pueblos indígenas en resolver demandas insatisfechas y obtener un reconocimiento de sus derechos políticos, económicos y sociales.

Un hito relevante en esta nueva perspectiva fue la promulgación de Ley N°19.253 del 28 de septiembre del año 1993¹², que hizo un reconocimiento por parte del Estado que los indígenas son los descendientes de las agrupaciones humanas existentes en el territorio nacional desde los tiempos precolombinos, se les valora como parte esencial de las raíces de la nación y se promueve su integridad y desarrollo de acuerdo a sus costumbres y valores.

A su vez, el país suscribió diversos instrumentos internacionales que favorecen el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas. Aquí cabe destacar la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas 2007¹³ y el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹⁴, ratificado por Chile en el año 2008, en la que se establecen normas mínimas en materia de reconocimiento, protección y promoción de sus derechos, guiando a los Estados y pueblos indígenas en la elaboración de leyes y políticas que les afectan, especialmente en el establecimiento de medios para atender mejor sus demandas.

Esta nueva orientación de se manifestó en diversas políticas y programas sociales que aportó en disminuir los índices de pobreza. En efecto, si en el año 2006 la pobreza de la población indígena alcanzaba al 44% ésta disminuyó al 14,5% en el 2017.¹⁵ Sin embargo, las brechas socioeconómicas con respecto a la población no indígena son bastante importantes, ya que para los mismos períodos los pobres no indígenas eran del 28% en el 2006 y del 8% en el 2017, es decir, un 50% menos.¹⁶

¹² Ley 19.253. Óp. cit.

¹³ Naciones Unidas. **Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas**. Publicación Naciones Unidas. 2018 marzo

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT). **Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**. Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta reunión. Artículo 2.

¹⁵ Ministerio de Desarrollo Social. **CASEN 2017. Incidencia de la pobreza por grupos de la población 2006 – 2017**. Observatorio Social. www.desarrollosocial.cl

¹⁶ Ministerio de Desarrollo Social. **CASEN 2015. Pueblos Indígenas. Síntesis de Resultados**. 2017 julio.

La Ley N°19.253 estableció un fondo para la adquisición de tierras para población indígena de forma individual o colectiva, fundamentalmente en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos. Entre las dificultades que tuvo este proceso fueron las del traslado de las comunidades indígenas a estas tierras, así en el período 2010 – 2016¹⁷, las que lo hicieron alcanzaban el 39% en la región del Biobío, 54% en La Araucanía y el 44% en Los Ríos. Entre las razones principales aducidas para no trasladarse están la no existencia de vivienda, servicios básicos y caminos de acceso (45%), falta de regularización de la compra y/o división del predio 17%, falta de recursos para el traslado y superficie insuficiente (12%) y cercanía del hogar de origen que cuenta con servicios que el predio adquirido no tiene (6%).¹⁸ Un aspecto relevante es el uso que se le está dando a la tierra adquirida para comunidades indígenas que corre el riesgo de provocar problemas de erosión, degradación de los suelos, deforestación y deterioro de los bosques nativos.¹⁹ A esto debe agregarse que los mapuches de zonas rurales, tienen una vinculación ancestral con la tierra y con una racionalidad vinculada a la agricultura familiar campesina fundamentalmente de subsistencia.

El problema anteriormente planteado sobre las tierras adquiridas, en cuanto al traslado de las familias, el destino de sus usos y la racionalidad productiva mapuche, justifica plenamente la presencia del componente 1 de “pre-inversión” y 4 “Equipamiento básico a predios adquiridos y/o transferidos”. La limitación es que, por una parte, los estudios de pre-inversión son amplios pretendiendo apoyar a todos los componentes y no necesariamente apuntan a detectar los problemas específicos que afectan a una población indígena determinada, en este caso, la de los mapuches que ha recibido estos terrenos. Por otra parte, de la entrega de equipamiento básico, no se tienen los antecedentes respecto a qué diagnóstico responde esta entrega, ni tampoco se miden los resultados alcanzados.

El componente 2 de Gestión Social que aborda las capacidades de personas y organizaciones indígenas en el ámbito social, cultural, económico y político para la participación, apunta al problema de la discriminación y aislamiento de la población indígena que ha provocado falta de canales de comunicación entre los pueblos indígenas y los diversos actores de la vida nacional, como también dentro de los pueblos indígenas ha existido fragmentación y conflictos entre ellos, lo que genera problemas de representatividad para la defensa de sus intereses.²⁰ De ahí la importancia que tiene el apoyo organizacional del componente de Gestión Social, tanto en el ámbito rural como urbano, y su éxito dependerá, entre otros elementos, del respeto a la cultura de participación que se dan las propias entidades indígenas. Con todo, no se encontraron documentos e investigaciones que entregarán un adecuado diagnóstico de la organización y los liderazgos de los distintos pueblos indígenas.

Este componente, también aborda las catástrofes y los pueblos en riesgos de extinción, como es el caso, de las poblaciones muy pequeñas numéricamente como las Kawésqar (3.448) y Yagán (1.600), y que también está asociada con el riesgo de pérdida de la cultura.²¹ Respecto, al diagnóstico de los eventos catastróficos, no se tuvieron antecedentes cuál es el fundamento

¹⁷ CONADI. **Estudio de Predios Adquiridos Biobío y Araucanía, 2010-2016**. Informe Técnico elaborado por FUDEAUFRO. 2017.

¹⁸ Ver también al respecto FAO - Ministerio Secretaría General de la Presidencia. **Hacia una política pertinente para el desarrollo integral de los pueblos indígenas**. Pág. 24. Julio, 2012.

¹⁹ *Ibíd.* Resumen Ejecutivo

²⁰ En este caso se está siguiendo la argumentación de la evaluación anterior de este programa. DIPRES. **Informe Final de Evaluación. Programa Apoyo a la Gestión Social Indígena**. Resumen Ejecutivo. Pág. 22. Agosto, 2009.

²¹ Merino, Humberto. **Las lenguas ancestrales extintas de Chile**. Revista Enfoques. Agosto 2018.

para incluirlo dentro del componente como un problema permanente. Por último, también entrega capacitación y asistencia técnica en temas de emprendimiento a los beneficiarios del componente 3.

La estrategia de este componente para enfrentar diversos problemas – participación, asistencia social en catástrofes y para pueblos en riesgos de extinción y, el emprendimiento –, no es la adecuada, produce dispersión de los esfuerzos atendiendo problemas de distinta dimensión que, además, requiere atención especializada en cada caso.

Finalmente, el Componente 3 Fomento a la Economía Indígena apunta a abordar el emprendimiento de la población indígena, tanto en los sectores rurales y urbanos que apuntan al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población. Además, aquí también se incluye a la población urbana que en términos cuantitativos es muy superior a la que habita en sectores rurales. Lo que se detecta, en este componente, es la falta de un diagnóstico que identifique las múltiples variables que inciden en el emprendimiento de la población indígena, que van más allá de la sola falta de recursos que afectan a todas las micro, pequeñas y medianas empresas.

▪ ***Desempeño del programa***

El programa responde a una amplia gama de problemas que afectan a la población indígena y que cada componente, responde a uno o varios aspectos que afectan a diversos segmentos poblacionales indígenas. Sin embargo, se han detectado pocos antecedentes del diagnóstico que sustenten la formulación de cada componente – operando más bien con la lógica de la reparación -, de ahí que no tiene indicadores que midan sus resultados finales, ni intermedios que permitan saber el cambio que logró en la población intervenida, lo que se evalúa negativamente.

Diseño

1 Matriz de Marco Lógico

El Objetivo de propósito tiene múltiples objetivos – “económica, cultural, ambiental y política del bienestar” – que más bien responden a resultados de cada componente y, no se explicita el cambio que se quiere obtener como resultado del programa. El componente 1 Estudios de preinversión no se considera un servicio que se entrega a los beneficiarios, sino que es una actividad transversal de cada componente. Componente 2 de Gestión Social, no se evalúa positivamente su diseño, porque proporciona una amplia variedad de servicios que responde a problemas distintos, a saber: las carencias de aprovisionamiento y servicios a familias vulnerables, los riesgos de familias afectadas por catástrofes y poblaciones indígenas con riesgo de desaparecer; las carencias de los emprendedores; y, las debilidades de liderazgo y de participación de la población indígena. El componente 3 de fomento a la economía indígena se evalúa positivamente, en cuanto aborda un problema específico como son las carencias para iniciar o mantener un emprendimiento, aunque en la entrega de servicios debe considerar tanto los recursos de inversión que ahora proporciona e incluir la capacitación y asistencia técnica que está a cargo del componente 2. Respecto al componente 4 de Apoyo a predios adquiridos y/o transferidos aborda acertadamente la baja productividad de las tierras entregadas. Debe enfatizarse, en todo caso, que tanto el componente 3 como el 4 tienen diagnósticos muy

preliminares sobre las carencias productivas y económicas de la población indígena con actividades laborales como independientes. En síntesis, se trata de un diseño complejo en la que cada componente constituye un programa en sí mismo, referido a diversas poblaciones indígenas. Por lo tanto, no se valida como apropiada la lógica vertical del programa, ni tampoco la lógica horizontal en cuanto no tiene indicadores para medir resultados.

2 Población beneficiaria y focalización

Cabe hacer mención que el programa no establece criterios para determinar su población objetivo. Por otra parte, el levantamiento de la población beneficiaria tiene la limitación que el programa no realiza una cuantificación de los beneficiarios efectivos totales por componente, ni unificada a nivel de programa. Más bien lleva un registro de número de personas, comunidades o familias atendidas y, en algunos casos, estos datos provienen de una estimación de atención ex-ante en número de personas o familias.

Las atenciones realizadas en el 2015 alcanzaron a 27.582 y en el 2018 cayeron a 24.133, lo que significa una disminución en el período de un 13%. Por componente, se observan tasas de variación diferenciada durante el período, donde el componente preinversión tiene una variación positiva del 144%, el de Apoyo a predios sube un 45% y el componente Gestión Social de 8%. En cambio, el Componente Fomento cae en un 63% debido a que para el año 2015 se estimaron como beneficiarios a los asistentes a una actividad masiva.

Existe una gran diferencia, en algunas regiones, entre el porcentaje de la población beneficiaria y la población potencial de esas regiones. Así, la Región Metropolitana, tiene el 8,9% de atendidos respecto a 31,8% de población potencial, en cambio, hay regiones donde existe un mayor porcentaje de atendidos respecto a los potenciales - La Araucanía (18,8% de atendidos sobre 14,7 de la potencial), Arica y Parinacota (11,9% de 3,6%) y Biobío (19% de 8,7%)²². Esto significa que las personas indígenas en general, tienen menor o mayor probabilidad de ser atendidas, según la región en la que se encuentren, lo que en principio es poco justo.

Respecto a la cobertura, se constató un muy bajo número, que bordea el 1% del total en cada año, con variabilidad y tendencia a la baja en la comparación 2018-2015. Por lo tanto, se evalúa negativamente el nivel de cobertura, aunque este juicio debe ser matizado por los déficits metodológicos en el levantamiento de la información.

En cuanto a la focalización, no se identifican criterios claros. Éstos son delegados a las definiciones de las oficinas subnacionales y/o a las negociaciones en el caso de los convenios. No se considera, sea en la focalización o en la selección, la diversidad cultural entre los pueblos indígenas, no observándose un modelo articulado de gestión de la diversidad cultural, apareciendo solo un conjunto de fondos que apoyan la entrega de servicios. De los criterios de focalización o priorización, tales como condición socioeconómica, rango etario, comuna, vulnerabilidad social o física, no se dispuso de información para realizar mayores análisis.

²² Para términos del análisis se consideró la información de la ex región del Biobío. Es decir, incluyendo la actual región de Ñuble.

Implementación del programa

En la operación del programa, cada componente, tiene una definición amplia en su campo de acción, que incluso en términos de los bienes y servicios entregados pueden llegar a duplicarse entre sí y que no cuentan con canales formales ni informales que garanticen su coordinación. Por su parte, el Manual de operaciones contiene una lógica de ejecución de recursos a partir de licitaciones o convenios, no figurando los procesos que den cuenta de la entrega de los bienes/servicios a los beneficiarios finales que corresponde a cada componente.

Presenta una estructura organizacional en términos de recursos humanos y materiales muy débil. No se identifican espacios de coordinación formal entre los encargados de componentes de nivel central, como tampoco espacios de este tipo entre los niveles subnacionales, fuera de la jornada anual de entrega de lineamientos.

Se constató que el programa tiene un promedio en el período de evaluación del 7,2% de recursos asignados en forma directa para la ejecución de sus componentes (La única excepción lo constituye el componente 4), cuyos criterios de asignación no están definidos, lo que se considera negativo desde el punto de vista del mejor uso de los recursos públicos como de la transparencia en su asignación.

El programa no tiene un sistema de monitoreo y seguimiento, aparte de realizar un registro administrativo de las acciones realizadas por Unidad Operativa, que no están en línea. Esto dificulta la toma de decisiones oportunamente. Se tienen registradas las iniciativas que son licitadas y los convenios firmados, pero no se tiene sistematizado los proyectos y acciones, los productos proporcionados, las metas planteadas, los resultados alcanzados, ni tampoco se lleva un registro único de beneficiarios. Tampoco tiene formulado indicadores de resultados para medir la eficacia y los cambios logrados en la población.

Eficiencia y Economía

Economía

El gasto entre los años 2015 y 2018 creció un 33,8%. Cabe destacar que la mayor parte del gasto se destina a las transferencias para los beneficiarios (gastos en los 4 componentes), el cual representa entre un 86,8% y un 87,5% del gasto total devengado. Se observó también un aumento significativo en el gasto de todos los componentes, lo que es esperable en función de la producción y el número de beneficiarios. Sin embargo, el número de beneficiarios ha disminuido en un 13% durante el período de evaluación. En especial el componente 3 ha experimentado una baja en términos de atenciones de un 63%, lo que no es consecuente con el aumento de gasto observado.

Cuadro Gasto de producción de los componentes del programa, 2015-2018 (M\$ 2019)

Año	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	Total	%
Componente 1	\$112.934	2%	\$190.592	2%	\$303.776	3%	\$137.123	1%	\$744.425	2%
Componente 2	\$1.823.847	27%	\$2.180.108	24%	\$2.077.461	23%	\$2.190.221	24%	\$7.983.172	24%
Componente 3	\$2.822.414	42%	\$2.989.161	33%	\$2.952.212	33%	\$2.964.109	32%	\$11.582.948	35%
Componente 4	\$1.987.844	29%	\$3.771.049	41%	\$3.633.802	41%	\$3.944.794	43%	\$13.195.705	39%
Total	\$6.747.039	100%	\$9.130.909	100%	\$8.967.251	100%	\$9.236.247	100%	\$33.506.248	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos entregados por el programa.

En términos de recursos involucrados durante los 4 años de evaluación, es el componente 4 es el que ocupa el 39% de los recursos, seguido por el componente 3 con el 35%, el componente 2 con el 24% y el componente 1 con el 2%.

A su vez, el gasto en administración permanece alrededor del 7% y 8% del gasto devengado del presupuesto para todos los años (2015-2018), lo que se considera adecuado, en cuanto a las necesidades de gestión de un programa con múltiples componentes y presencia en varias regiones del país.

La ejecución presupuestaria muestra variaciones anuales que fluctuaron entre el 91% y 97% para el período de evaluación. Esto se explica por diversas razones: no se alcanzan a pagar las cuotas a consultores dentro del año porque se extienden los tiempos de ejecución; se atrasa el llamado a concurso dentro del año; los beneficiarios no ejecutan o solicitan prórroga en la ejecución de los proyectos; iniciativas que deben pasar por la aprobación del Consejo de CONADI que demora su resolución. Estos problemas de ejecución se evalúan negativamente y revelan problemas de planificación

Eficiencia

Cuadro Costo promedio de producción por beneficiario del programa, periodo 2015-2018 (M\$ 2019).

<i>Indicador</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
<i>Monto total del gasto en componentes</i>	<i>\$6.747.033</i>	<i>\$9.130.909</i>	<i>\$8.967.251</i>	<i>\$9.236.247</i>
<i>Total de beneficiarios</i>	<i>27.582</i>	<i>17.959</i>	<i>18.528</i>	<i>24.133</i>
<i>Costo promedio por atenciones</i>	<i>\$244.617</i>	<i>\$508.431</i>	<i>\$483.984</i>	<i>\$382.723</i>

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por el programa.

Se constata que el costo promedio por atenciones ha experimentado un aumento durante el período de evaluación. De este modo, si el costo promedio en el año 2015 fue de \$ 244.617 en el año 2018 alcanzó a \$ 382.723, lo que significa un incremento del 56,5%. Lo mismo, ocurre con los componentes que salvo el componente 1 de Estudios – que no atiende a beneficiarios y que tiene porcentualmente un bajo presupuesto - que disminuyó sus costos en el período 2015 – 2018 en un 2,9%, los otros los aumentaron. Así el componente 2 lo hizo en un 10,9%, el

componente 3 en un 187,2% y el componente 4 en un 37,2% en un 10,9%. Esto se explica, en principio, porque las unidades operativas tienen disparidades de criterios para estimar los beneficiarios (se mezclan, por ejemplo, expositores beneficiarios en ferias artesanales con estimaciones de asistentes).

Dada las características del programa (en términos de la diversidad de beneficios que este entrega a su población objetivo bajo los diferentes componentes) y la falta de información detallada sobre cada una de las iniciativas, dificulta la evaluación de los niveles de eficiencia.

Resultados

1.- Resultados finales. En el diseño del programa no se levantaron indicadores de resultado a nivel de Fin ni de Propósito, por lo que no se hicieron mediciones al respecto. Esta carencia se evalúa negativamente, porque en la práctica no se sabe el aporte que los servicios han proporcionado a los beneficiarios.

El problema de fondo, es que no se tiene un seguimiento individual de los proyectos y sus beneficiarios, que permita comparar los resultados alcanzados después de la intervención, así como un detalle de los bienes y servicios entregados. Lo que se tiene, son los registros de las Iniciativas licitadas y los Convenios realizados con entidades públicas de diverso tipo (fundamentalmente gobiernos regionales, municipios y servicios sectoriales), pero no se tiene a nivel central ni en un sistema informático, el registro de cada uno de estos proyectos con sus indicadores de productos y resultados, y los beneficiarios con sus antecedentes.

2.- Provisión de bienes y servicios

Componente 1 Preinversión. Se generaron 27 estudios en todo el período de evaluación con diversas temáticas –Antropológicas y culturales, Diseño de Intervenciones y comercialización y productividad -, de los que no se tienen evidencias de sus aportes y vinculación con los otros componentes y que junto, a su bajo número, no significaron un aporte para el programa.

La producción del Componente 2 Gestión Social se midió, a través, de la Iniciativas y Convenios que tienen distintas resoluciones para ser identificada, estas fueron 79 en el 2015 disminuyendo el 2018 a 71, lo que representa una disminución del 10%. La mayor parte de ellas, se realizaron en las regiones con mayor porcentaje de población mapuche del Biobío, La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos, aunque disminuyeron en el período desde el 58% en el 2015 al 42% en el 2018. Lo temas predominantes de estos servicios son los productivos y comerciales y, los de organización y participación que representan aproximadamente el 80% del número y recursos de las Iniciativas y Convenios. Otros temas como viviendas y culturales, representan en torno al 8% de los recursos y número de Iniciativas y Convenios. Se evalúa negativamente la dispersión de servicios cuyos aportes hacia un resultado, no logran perfilarse.

Componente 3 Fomento a la Economía Indígena también se midió su nivel de producción por la Iniciativas y Convenios generados. Para el período de evaluación 2015 – 2018 la sumatoria de ambos instrumentos fue de 45 en el 2015, aumentando a 50 el 2018, lo que representó un incremento del 11%. Hubo una mayor dispersión de productos entre las regiones, donde ninguna de ellas alcanzó el 20% de las prestaciones anuales. Las 4 regiones con importante población mapuche – Biobío, Araucanía, Los Lagos y Los Ríos – tuvieron una participación en

Iniciativas y Convenios que fluctuó entre, el 35% en el año 2016 hasta el 46% en el año 2018. Las Iniciativas en sectores rurales fluctuaron entre un 33% (2018) y un 40% (2017), lo que está sobre representado en relación a la población indígena que habita en sectores rurales. Se evalúa negativamente que no se tengan antecedentes sistematizados de cada proyecto y, por ende, de los resultados alcanzados por las empresas apoyadas.

Componente 4 apoyo a predios adquiridos y/o transferidos que entrega equipamiento básico, infraestructura y capacitación a las familias o comunidades. Los proyectos realizados (pueden abarcar a más de una familia), se incrementaron de 460 en el 2015 a 490 en el 2018, lo que significó un aumento del 7%. Las regiones mapuches de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos concentraron el 97% de los proyectos por año que, por lo demás, es hacia donde estaba fundamentalmente orientado este componente. Los montos promedios por proyecto para el año 2018 fueron de M\$ 14.429, para la Araucanía, de M\$ 7.500 para Los Ríos y Los Lagos, de M\$ 4.382 para los de la Región del Biobío y de M\$3.619 para la región de Magallanes. Cabe señalar que, en general, sobre el 90% de los recursos se destina a equipamiento y el resto se destina a capacitación y asistencia técnica. No es posible evaluar los resultados de estas iniciativas, porque no se tienen los antecedentes para pronunciarse al respecto.

3. Principales Recomendaciones

Diseño

a) Rediseñar completamente el programa, considerando una matriz en cascada, entendiendo como tal, un conjunto de Matrices de Marco Lógico(MML), todas las cuales tienen sus resultados intermedios y aportan a un fin común y que forman parte una MML mayor, de las cuales cada matriz es un programa(Componente) de esta Matriz. Así mismo, a nivel de objetivos finales e intermedios, precisar los conceptos y operacionalizarlo con el fin de medir sus resultados.

b) La matriz en cascada debería contener 4 componentes bajo el criterio de que incluirán poblaciones indígenas con características o problemas similares con diagnósticos claramente desarrollados, por ejemplo, familias con emprendimiento o familias en situación de pobreza y, con servicios que tuvieran temáticas similares. Por lo tanto, se propone dividir, el actual componente Gestión Social, en temas de participación que atañen a las organizaciones indígenas (Componente 1) y de apoyos sociales a población indígena vulnerable o en riesgo de extinción o afectadas por catástrofes (Componente 2). Se deja fuera de este componente lo que se refiere a los temas de emprendimiento. El componente 3 agrupa poblaciones indígenas interesadas en realizar emprendimientos, especialmente del área urbana, y que los servicios entregados fueran los recursos para inversión, capacitación y Asistencia Técnica. El componente 4 se mantiene como el actual, ya que se refiere a la población mapuche que recibieron predios. En cada programa – que es un componente de la MML mayor – se debería explicitar un propósito e identificar indicadores para su medición.

c) En la realización de los componentes el programa puede ejecutar los servicios por sí mismo, por ejemplo, los de emprendimiento, o bien asociarse con otros que aporten un apoyo especializado – por ejemplo, los servicios de vivienda. Esto requiere por parte de CONADI mejorar sus niveles de coordinación al interior de los componentes, así como con las otras entidades.

d) Realizar un esfuerzo conceptual y operativo de definición de la población potencial y, sobre todo de la población objetivo que permita discriminar los criterios de focalización de cada componente. Debería generarse un modelo articulado que gestione la diversidad cultural entre los pueblos y que sea validado por una instancia superior, por ejemplo, por el Consejo de CONADI o bien propiciar un gran acuerdo nacional que permitiera orientar los esfuerzos de los componentes y el resultado esperado.

e) Identificar unidades de intervención y su forma de cuantificación, tendientes a generar registros por personas para la cuantificación de tasas de repetición, identificación de beneficiarios directos e indirectos, pueblo a qué pertenecen, ubicación geográfica, entre otros aspectos.

f) Mejorar la incorporación en la focalización o selección de beneficiarios, los fenómenos de urbanización que viven y han vivido los pueblos indígenas y su vinculación con los objetivos del programa.

Implementación

1.- Monitoreo y Seguimiento

a) A partir del rediseño del programa que incluye precisar en los objetivos de resultado y productos los conceptos y su operacionalización respectiva, levantar como mínimo un indicador de resultado y otro de producto por programa (Componente) que sea medible en todas las Unidades Operativas, esto independientemente que éstas planteen indicadores propios de acuerdo a las realidades locales. Se deben establecer los medios de verificación y explicitar la metodología para levantar la información y los plazos en que deben estar disponibles en el sistema.

b) Llevar un registro detallado de usuarios que contenga como mínimo, todos sus antecedentes, el o los programas en que participa o ha participado y los resultados alcanzados por las intervenciones. Estos antecedentes deben ser realizados por los Consultores CONADI como parte de las exigencias de los convenios de trabajo y supervisado de forma universal o muestral por funcionarios CONADI. según las realidades regionales.

c) Implementar que el actual sistema funcione en línea y que permita ingresar de forma permanente los antecedentes de las intervenciones, tanto de Iniciativas realizadas por los Consultores registrados en CONADI como de los Convenios con entidades públicas. En estos instrumentos deben explicitarse como mínimo: la situación inicial de los beneficiarios, los productos entregados y la cantidad comprometida, establecer metas, levantar indicadores de productos y resultados señalando los medios de verificación. Además, deben incluirse protocolos para levantar la información que sea homogénea para todo el país.

d) Elaborar una encuesta de satisfacción de usuario homogénea aplicada de forma muestral y aplicada por entidades o personas distintas de las consultoras ejecutoras de los componentes, cuyos resultados estén disponibles a nivel central para su análisis.

e) Incluir actividades de preinversión en cada componente, orientándolos a identificar con mayor precisión los diagnósticos que sustenten los bienes y servicios que se están proporcionando.

f) En cuanto a los temas presupuestarios, se debe mejorar la planificación del ciclo de ejecución de los componentes de modo de lograr un mejor ajuste en términos de gasto y presupuesto. La ejecución de componentes fuertemente centrada en el tercer trimestre del año, genera desajustes que podrían ser subsanadas al organizar mejor la curva de ejecución de los componentes.

g) Implementar un sistema confiable de información financiera que permita seguir de manera confiable los gastos por componente. Este sistema debiera ser integrado y único, de manera de reemplazar las planillas Excel que cada encargado desarrolla para su componente, de este modo se facilita la toma de decisiones en base a evidencia.

h) Disminuir de forma importante (50%) la asignación directa de recursos para la ejecución de los componentes que alcanzó al 7,2% durante el período de evaluación.

2.- Organización

El rediseño del programa, debe estar asociada, en primer lugar, a un levantamiento de procesos que dé cuenta de la entrega de bienes y servicios que reciben los beneficiarios finales de cada componente. Así mismo, debe realizarse un estudio de las cargas laborales que permita gestionar adecuadamente los componentes. Cada componente debe estar asociado a un apoyo profesional de acuerdo a las características de los bienes y servicios que proporciona, y considerar las estrategias y eventuales apoyos adicionales que permitan realizar un seguimiento de las iniciativas en regiones.

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



OFICIO N° 2948

ANT.: Ord. N° 1324 de la Dirección de Presupuestos de fecha 26 de junio de 2019 que envía Informe de Evaluación de Programa Gubernamentales proceso 2019.

MAT.: Remite comentarios a Informe Final preparado por el Panel de Evaluación del Programa Fomento Social, Productivo y Económico para Población Indígena Urbana y Rural/FDI de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Santiago, 14 AGO 2019

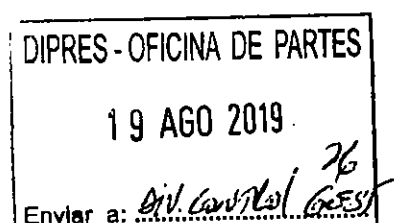
**DE: SR. SEBASTIÁN SICHEL RAMÍREZ
MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA**

**A: SR. RODRIGO CERDA NORAMBUENA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

De mi consideración, y junto con saludar me permito informar a Usted, respecto del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) del programa del Fondo de Desarrollo Indígena de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo relacionado a este Ministerio, lo siguiente:

1. La Corporación considera que este procedimiento se caracterizó por la buena disposición entre ambas instituciones, aun cuando coincidió con el cierre del año presupuestario 2018.
2. Se debe considerar como antecedente que, durante el año 2009 el Fondo de Desarrollo Indígena fue parte del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), cuya recomendación derivó en la fusión de las tres iniciativas de inversión vigentes a la fecha en un único programa social.
3. La Corporación concuerda con gran parte de las conclusiones establecidas en el Informe Final sobre la situación actual y de mejoras sugeridas para el programa, manifestando la convicción de que éstas corresponden a oportunidades para la mejora del quehacer institucional. Con respecto a las conclusiones establecidas en el Informe Final de Evaluación, se da cuenta de lo siguiente:

OF DE PARTES DIPRES
19.08.2019 15:18



- a) En relación a la conclusión específica en materia de diseño y matriz de marco lógico: *"El objetivo de propósito tiene múltiples objetivos - económica, cultural, ambiental y política del bienestar- que más bien responden a resultados de cada componente y, no se explicita el cambio que se quiere obtener como resultado del programa"*. Como ya fue señalado, la formulación técnica del programa obedeció a la implementación de un compromiso derivado del EPG de 2009, el cual recomendó la fusión de las tres iniciativas que tenía el Fondo de Desarrollo Indígena, en sólo un programa. Además, cabe señalar, que el rediseño de este programa contó con la aprobación técnica respectiva en 2012.
- b) En cuanto a la conclusión específica en materia de población beneficiaria y focalización: *"...Cabe hacer mención que el programa no establece criterios para determinar su población objetivo. Por otra parte, el levantamiento de la población beneficiaria tiene la limitación que el programa no realiza una cuantificación de los beneficiarios efectivos totales por componente ni unificada a nivel de programa"*. Aun cuando se entiende que no se cuenta con una unificación de los beneficiarios del programa, es necesario indicar que dicha afirmación, no aplica para el caso particular del componente Apoyo a Predios Adquiridos, cuya definición de su población, sí cuenta con una definición clara ("familias con predios adquiridos y/o transferidos").
- c) Respecto de la conclusión específica en el ámbito de implementación: *"Presenta una estructura en términos de recursos humanos y materiales muy débil. No se identifican espacios de coordinación formal entre los encargados de componentes de nivel central como tampoco espacios de este tipo entre los niveles subnacionales, fuera de la jornada anual de entrega de lineamientos"*. Se arguye que el rediseño del fondo, aprobado técnicamente en 2012, no contó con los recursos adicionales necesarios para la implementación de este nuevo diseño, manteniendo algunas Unidades Operativas de CONADI con sólo un profesional para su funcionamiento, lo que no permitió una mayor y/o mejor coordinación del programa.
- d) Sobre este mismo ámbito, la conclusión: *"El programa no tiene un sistema de monitoreo y seguimiento, aparte de realizar un registro administrativo de las acciones realizadas por Unidad Operativa que no está en línea"*. Cabe señalar, que esta observación fue compartida y explicitada con el panel de evaluación de los EPG tanto de 2009 como de 2019, reiterando la necesidad de un compromiso interinstitucional, para contar con un sistema de información adecuado, ya que esto no sólo afecta al Fondo de Desarrollo Indígena, sino que a todos los demás fondos y unidades de CONADI, siendo necesario además, priorizar dicho requerimiento de forma conjunta con todas las unidades de soporte responsables del diseño y operatividad de este sistema.
- e) En cuanto a la conclusión del ámbito eficacia y economía: *"La ejecución presupuestaria muestra variaciones que fluctuaron entre el 91% y 97% para el periodo de evaluación. Esto se explica por diversas razones: no se alcanzan a pagar las cuotas a consultores dentro del año porque se extienden los tiempos de ejecución; se atrasa el llamado a concurso del*

año, los beneficiarios no ejecutan o solicitan prórroga en la ejecución de los proyectos; iniciativas que deben pasar por la aprobación del Consejo de CONADI que demora su resolución. Estos problemas de ejecución se evalúan negativamente y revelan problemas de planificación". Cabe señalar, que esta observación tiene relación con la capacidad institucional con la que cuenta la Corporación, la que para un funcionamiento adecuado requiere de mayores recursos, tanto humanos como materiales.

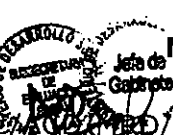
- f) En el ámbito de resultados: "En el diseño del programa no se levantaron indicadores de resultado a nivel de Fin ni de Propósito, por lo que no se hicieron mediciones al respecto. Esta carencia se evalúa negativamente porque en la práctica no se sabe el aporte que los servicios han proporcionado a los beneficiarios". Al respecto, si bien el programa no ha efectuado el seguimiento individual de los proyectos y de sus beneficiarios, es necesario mencionar que esto se debe a que la institución no cuenta con un sistema en línea que permita consolidar la información levantada por las Unidades Operativas de CONADI, no pudiendo sistematizar, ni analizar los resultados alcanzados una vez finalizada la intervención. En este sentido y, como se mencionaba anteriormente, se considera necesario fortalecer las unidades operativas con mayores recursos, tanto humanos como materiales, para realizar las labores de seguimiento con posterioridad a la intervención.
4. Tal como se ha señalado, la CONADI atiende las recomendaciones producto del trabajo realizado por el Panel de Expertos. No obstante, se manifiesta que los compromisos que puedan derivarse de estas recomendaciones quedarán afectos a la disponibilidad presupuestaria para su operacionalización. En razón de ello, se requiere que la Dirección de Presupuestos considere los recursos necesarios, luego de suscribir los respectivos compromisos institucionales.

Finalmente, este Ministerio establecerá las medidas necesarias conducentes a considerar y subsanar las conclusiones establecidas por el Panel de Expertos, así como, preparar los compromisos que deriven de las recomendaciones del Informe en comento.

Sin otro particular, se despide atentamente,



SEBASTIÁN SICHEL RAMÍREZ
MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA



DISTRIBUCIÓN

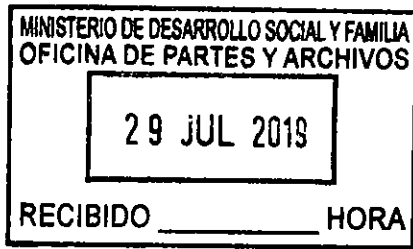
1. Sr. Director de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
2. División de Control de Gestión. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

Ex. N° 87020

3. Gabinete Ministerio de Desarrollo Social.
4. Gabinete Subsecretaria de Evaluación Social. Ministerio de Desarrollo Social.
5. Gabinete Subsecretaria de Servicios Sociales. Ministerio de Desarrollo Social.
6. División de Políticas Sociales. Subsecretaría de Evaluación Social. Ministerio de Desarrollo Social.
7. Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
8. Oficina de Partes. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

CONADI
Ministerio de
Desarrollo Social
y Familia

OFICIO N° **793**



E 87020 /19

ANT.: ORD. 768 de fecha 22 de julio de 2019 de CONADI.

MAT.: Adjunta respuesta a DIPRES por EPG Fondo de Desarrollo Indígena, CONADI.

Temuco, 26 JUL 2019

A: SEBASTIÁN SICHEL RAMÍREZ
MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA

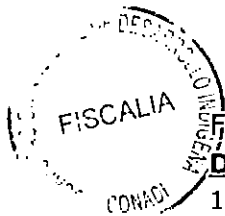
DE: FERNANDO SÁENZ TALADRIZ
DIRECTOR NACIONAL (S)
CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA

Junto con saludarle cordialmente, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales - EPG, realizada al Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI, adjunto envío Oficio de respuesta que debe emitirse desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia al Director de Presupuestos, con los respectivos vistos institucionales.

Sin otro particular, se despide atentamente,



FERNANDO SAENZ TALADRIZ
DIRECTOR NACIONAL (S)
CONADI



FST/AAP/aap
DISTRIBUCIÓN

1. La indicada.
2. Archivo FDI.
3. Oficina de Partes.

Dirección Nacional
Aldunate #285
Temuco, Chile
Tel: 800 452 727 - (45) 2207522
www.conadi.gob.cl

Gobierno de Chile