

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**  
**PROGRAMA APOYO A LA GESTIÓN SOCIAL INDÍGENA**

**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN**  
**CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO**  
**INDÍGENA**

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

**AGOSTO 2009**

**NOMBRE PROGRAMA: APOYO A LA GESTIÓN SOCIAL INDÍGENA**  
**AÑO DE INICIO: 2000**  
**MINISTERIO RESPONSABLE: MIDEPLAN**  
**SERVICIO RESPONSABLE: CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA**

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO .....	4
1 Descripción General y Objetivos del Programa .....	4
2 Resultados de la Evaluación .....	6
3 Justificación de la Continuidad del Programa .....	12
4 Principales Recomendaciones .....	14
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.....	21
1.1. Descripción General del Programa.....	21
1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito .....	21
1.3. Justificación del Programa.....	21
1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa .....	22
1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa.....	24
1.6. Procesos de producción de los componentes.....	26
1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial .....	36
1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo.....	39
1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.....	39
1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable .....	43
1.11. Reformulaciones del Programa .....	45
1.12. Otros programas relacionados .....	45
1.13. Antecedentes Presupuestarios.....	47
II. TEMAS DE EVALUACION .....	48
1. DISEÑO DEL PROGRAMA .....	48
1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial.....	48
1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico .....	49
1.3. Lógica Horizontal y de la Matriz de Marco Lógico .....	51
1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño.....	56
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA .....	57
2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones. ....	57
2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes .....	62

2.3.	Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.....	63
2.4.	Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable.....	64
3.	EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA .....	68
3.1.	Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes.....	68
3.2.	Desempeño del Programa a nivel de Propósito.....	72
3.2.1.	Análisis de Cumplimiento del Propósito.....	72
3.2.2.	Beneficiarios Efectivos del Programa .....	73
3.2.3.	Análisis de Cobertura .....	73
3.2.4.	Focalización del Programa .....	73
3.2.5.	Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos .....	74
3.3.	Desempeño del Programa a nivel de Fin.....	74
4.	RECURSOS FINANCIEROS .....	75
4.1.	Fuentes y Uso de Recursos Financieros .....	75
4.2.	Eficiencia del Programa.....	79
4.2.1.	Análisis de eficiencia actividades y/o componentes.....	79
4.2.2.	Gastos de Administración.....	80
4.2.3.	Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia.....	80
4.3.	Economía.....	81
4.3.1.	Ejecución presupuestaria del Programa.....	81
4.3.2.	Aportes de Terceros.....	81
4.3.3.	Recuperación de Gastos.....	81
5.	SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	82
6.	JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD .....	83
III.	CONCLUSIONES.....	84
IV.	RECOMENDACIONES .....	89
V.	ENTREVISTAS REALIZADAS .....	96
VI.	ANEXOS.....	96

## RESUMEN EJECUTIVO

**PERÍODO DE EVALUACIÓN<sup>1</sup>: 2005-2008**

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2009: \$ 560 millones**

### **1 Descripción General y Objetivos del Programa**

#### **Fin y Propósito del Programa (Objetivos del Programa)**

De acuerdo a la Matriz de Marco Lógico, concordada con la entidad responsable del Programa, el Fin de este es “Disminuir la brecha económica y social entre la población indígena y el resto de la población en zonas urbanas y rurales”.

Por otra parte, el Propósito del Programa es: “Fomentar y/o fortalecer la participación y representación social e indígena, en el ámbito social, político y cultural”.

#### **Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos**

La población objetivo corresponde a: dirigentes/as, líderes y miembros de base de comunidades y organizaciones indígenas rurales y urbanas; usuarios / beneficiarios de otros Fondos Sociales CONADI (Fondo de Tierras y Aguas, Fondo de Cultura y Educación); población indígena de las Áreas de Desarrollo Indígenas (ADIs) decretadas; grupos de población indígena rural y urbana en riesgo de extinción física y extrema pobreza. Esto es equivalente a la población potencial.

La institución no dispone de antecedentes detallados de la población objetivo del programa por componentes. De acuerdo a los antecedentes entregados por la institución la Ley Indígena mandata a incluir y atender a todas las personas que pertenecen a los diferentes grupos étnicos del país sin hacer distinción por sus características productivas, económicas, sociales, organizacionales u otras.

Por lo tanto, la institución no dispone de un diagnóstico actualizado de la población objetivo y para efecto del programa dicha población se iguala con la población potencial. Por otra parte, el panel no recibió de parte del programa antecedentes o datos sobre las metas anuales.

El diagnóstico inicial del Programa indica que la población potencial y objetivo se caracteriza por tener escasa capacidad de gestión tanto a nivel de los dirigentes/as, organizaciones y comunidades indígenas así como en el ámbito de la planificación, gestión territorial y productiva pública<sup>2</sup>. También hay grupos específicos de población indígena que corren riesgo de extinción. Es el caso de la población Kawésqar (138 personas), Yagan (975 personas), Coya (5,467 personas), atacameños (9.998 personas en total) y Rapa Nui (7.720 personas en total)<sup>3</sup>. Para esta población es indispensable la

---

<sup>1</sup> El período de evaluación comprende principalmente los últimos cuatro años de ejecución del programa (2005 - 2008). No obstante, en los casos que corresponda se debe incorporar en el análisis modificaciones relevantes implementadas el año 2009 o que se considere implementar este año.

<sup>2</sup> Información entregada por el equipo profesional en entrevistas al panel

<sup>3</sup> Véase “Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile - Censo 2002”. Instituto Nacional de Estadísticas (INE) - Programa Orígenes (MIDEPLAN / BID). Santiago de Chile. 21 de marzo de 2005.

generación de instrumentos de asistencia social oportunos, pertinentes y eficientes orientados a satisfacer sus necesidades básicas.

Respecto a los beneficiarios efectivos, el panel tuvo acceso a información contradictoria y poco confiable, por lo que no fue posible realizar su caracterización y el análisis de la cobertura y eficiencia de los componentes por personas atendidas. Al panel no le queda claro las causas de esta diferencia aunque la institución explica que se debe a las debilidades que tiene el protocolo de ingreso y validación de la información.

### **Descripción General del Diseño del Programa**

El Programa Apoyo a la Gestión Social Indígena tiene su origen y soporte legal en el Fondo de Desarrollo Indígena, que es un fondo establecido en la Ley Indígena N° 19.253<sup>4</sup>, esta misma ley encarga a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, la gestión de dicho Fondo<sup>5</sup>.

Es importante señalar también que en la actualidad el Programa Apoyo a la Gestión Social Indígena, es uno de los tres programas a través de los cuales se concreta la acción del Fondo de Desarrollo Indígena, que incluye también al Programa Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural y al Programa de Estudios de Preinversión.

Si bien el Programa tiene una cobertura nacional, estas acciones se concentran preferentemente en aquellas zonas y regiones de alta presencia indígena, y que se estructuran en torno a las oficinas existentes de CONADI a nivel regional que son las siguientes: Arica, Calama, Iquique, Santiago, Isla de Pascua, Cañete, Temuco, Valdivia, Osorno y Punta Arenas. El Programa tiene un carácter permanente en el tiempo, aunque tal como ha sucedido desde el año 1994, en el cual se pone en funcionamiento el Fondo, su diseño ha sido perfeccionado desde ese año en diversas ocasiones. Cabe recordar por ejemplo que en la evaluación del Fondo de Desarrollo Indígena contratada por la DIPRES el año 1999, este Fondo estaba organizado en siete programas, pero el año 1995 este se estructuraba en veinte y ocho líneas y subprogramas.

**Componente 1. Servicios para la generación de capacidades y sensibilización inicial de la población indígena.** Este instrumento permite a las personas, comunidades y organizaciones indígenas iniciar procesos de constitución de instancias para la participación y representación social, cultural y política, desarrollando el liderazgo de sus dirigentes, y mejorando la gestión interna de las instancias de participación, que son habitualmente personas, asociaciones y comunidades indígenas, aunque en determinadas ocasiones, especialmente en contextos urbanos, también convocan a personas individuales a actividades de divulgación y celebración de ceremonias propias de cada pueblo indígena. Los servicios a los cuales pueden optar los usuarios son de carácter gratuito, son capacitaciones, talleres, participación en congresos, giras de reconocimientos de experiencias indígenas u otras instancias donde se conozcan las mejores formas de organización del mundo indígena.

**Componente 2. Servicios de apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas existentes.** Este instrumento público permite a los usuarios disponer de los recursos para recibir los servicios de capacitación, asistencia técnica y financieros para

<sup>4</sup> Título III, Párrafo 1°, artículo N° 23 a 25

<sup>5</sup> Según lo que se establece en su artículo N° 39, letra f.

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

**Componente 3. Servicios de financiamiento para el funcionamiento de las ADIS y otras instancias territoriales.** Este instrumento permite a los usuarios y a sus dirigentes contar con capacidades para apoyar los procesos de planificación del territorio donde habitan, en los ámbitos productivo, cultural y de servicios públicos necesarios para el desarrollo del mundo indígena. Entre los servicios a los cuales pueden optar los usuarios, se encuentran capacitaciones en gestión territorial, participación en eventos de planificación, giras de aprendizaje, implementar mesas de trabajo territoriales para el conocimiento de experiencias de desarrollo indígena, entre otras.

**Componente 4. Servicios de asistencia social para población indígena, urbana y rural, en riesgo de extinción y situaciones de catástrofes naturales:** Este instrumento permite a la población indígena en riesgo, abastecerse de insumos, bienes y servicios para mejorar los niveles de subsistencia de las familias involucradas. Para los efectos de la definición de este componente se entenderá por riesgos, aquellas circunstancias que tienen relación con catástrofes naturales, la residencia en zonas extremas como también las situaciones críticas de grupos humanos indígenas en riesgo de desaparición y que viven en condiciones de pobreza extrema.

## 2 Resultados de la Evaluación

### Diseño

El diseño general del Programa responde a una necesidad diagnosticada inicialmente a comienzos de los años noventa, y en esa medida si bien las dificultades de representación y organizaciones de los pueblos indígenas se mantienen en el país, el diseño actual del Programa responde a una realidad que ya ha cambiado sustancialmente en los últimos años.

La necesidad que dio origen al Programa se mantiene en la actualidad, pero hoy tiene énfasis y cambios sustantivos en cuanto el nivel organizacional de los pueblos indígenas en Chile, y sus capacidades de interlocución con autoridades públicas y otros actores sociales nacionales, lo cual queda demostrado por el hecho de que la temática indígena es hoy de alta prioridad pública y política, y que una parte importante del dialogo social a nivel de país que se mantiene con los pueblos indígenas a nivel local, regional y nacional, tienen a diversas dirigencias como interlocutores permanentes. Sin embargo, la prioridad política del tema indígena en general a nivel nacional, no se aprecia que este programa responda de manera adecuada a estos nuevos desafíos.

La lógica vertical de los objetivos del Programa, tal como quedan reflejadas en la Matriz del Marco Lógico aparece consistente, como también la definición de sus componentes que se presentan como necesarios para la consecución del Propósito del Programa. Lo anterior no es excluyente con la alternativa de una reformulación del Programa, teniendo en cuenta sus resultados y diseño de operación, especialmente teniendo en cuenta la necesaria integralidad que requieren las acciones orientadas al mundo indígena, como

también la urgencia de potenciar estructuras de representación del mundo indígena a nivel local, regional y nacional, que puedan dar respuesta a los nuevos desafíos de los pueblos indígenas chilenos.

En relación a la Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico, se puede concluir que esta es adecuada y consistente, considerando que los indicadores presentados a nivel de propósito y componentes permiten contar con la identificación de las principales dimensiones de gestión del Programa, aunque es evidente la falta de información relativa a las metas anuales que se debieran corresponder a cada indicador es un serio vacío a la hora de evaluar el Programa, aspecto sobre el cual no ha sido posible identificar fuentes de información confiables tanto a nivel nacional como regional/provincial.

No existe claridad en el nivel de diseño del Programa sobre los mecanismos de focalización del mismo, que permita reconocer qué criterios se aplican para identificar la población objetivo específica de cada componente, siendo esta una de las mayores falencias del Programa, no pudiendo constatare este tipo de información a nivel nacional ni regional.

A nivel de diseño del Programa de Apoyo a la Gestión Indígena, se constata la falta de mecanismos formales y conceptuales, de coordinación y complementación con los otros dos Programas que tienen una base sobre el funcionamiento del Fondo de Desarrollo Indígena, como son el Programa de Fomento a la Economía Indígena y el Programa de Pre-inversión.

### **Organización y Gestión**

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

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

Salvo el caso de la oficina de Santiago, el FDI no cuenta con personal asignado específicamente a cada uno de los programas. Al respecto, cabe mencionar que el FDI no cuenta con suficientes recursos humanos que cuenten con una formación asociada a los objetivos del Programa, lo que a juicio del panel es negativo.

En cuanto a los numerosos convenios que ha firmado CONADI con instituciones relacionadas, en su ejecución predominan los criterios de implementación de una de las partes afectando muchas veces la pertinencia y territorialidad de la intervención. Si bien esto se explica por el expertise técnico de las instituciones con la que CONADI ha suscrito convenios, esto dificulta la gestión del Programa. En otras palabras, es el FDI el que se adapta a las modalidades de actuación de las otras agencias, debiendo incluso aplicar

procedimientos administrativos paralelos siguiendo sistemas y procedimientos ajenos a CONADI, lo que complejiza la administración del fondo.

El FDI mantiene instancias de coordinación periódicas formales con el Programa Orígenes, en el ámbito del Programa de Fomento Productivo, lo que el panel considera apropiado. Sin embargo, en dichos encuentros no se dialoga en relación con el Programa de Apoyo a la Gestión Social. Por otra parte, no realiza actividades de coordinación con el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas ni con el Fondo de Cultura y Educación. El panel estima que es conveniente efectuar reuniones periódicas orientadas a la coordinación entre dichos programas y el Fondo de Desarrollo Indígena, con el fin de articular acciones entre el Programa de Apoyo a la gestión Social y el Fondo de Cultura y educación, en temas comunes y entre el Programa de Fomento Productivo y el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, considerando que uno de los componentes del primero se relaciona con el segundo.

El Programa carece de un manual o guía que establezca con detalle cargos, perfiles, relaciones funcionales, responsabilidades, lo que a juicio del panel es un déficit relevante.

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

Los criterios de asignación de recursos se orientan a responder a las demandas regionales –lo que es contemplado por el panel como un aspecto positivo. No obstante, la jefatura del Programa no ha definido criterios, basados en prioridades o en una visión estratégica del FDI, que permitan orientar estas demandas y jerarquizarlas en función de orientaciones programáticas.

CONADI cuenta con un software de utilización obligatoria que exige a las unidades operativas de contar con visados de niveles superiores durante las diversas fases del ciclo de vida de los proyectos. Esto se cumple en las primeras etapas (llenado de ficha de proyecto, aprobación de bases de licitación, de términos referencias, entre otros) pero (a) su llenado no es oportuno a la hora de entregar información de supervisión y cierre de los proyectos, (b) las fichas de proyecto desaparecen del sistema una vez concluido y relacionado con esto último, (c) la valiosa información que contiene el software no es sistematizada, ni interpretada, de forma de retroalimentar el Programa. El panel evalúa esta situación como muy negativa, ya que ni las oficinas regionales ni el nivel central acceden a información oportuna para la toma de decisiones.

Siguiendo en el mismo tema, el Departamento cuenta con muy escasos recursos económicos para supervisión de los proyectos que financia, lo que le impide supervisar un número importante de las iniciativas que ejecuta. A modo de ejemplo, la Oficina de Santiago contaba en el año 2008 con 1,2 millones de pesos para viáticos para todos sus programas. Con un monto tan reducido difícilmente el equipo del FDI podría visitar los cientos de proyectos que administra anualmente para su acompañamiento y supervisión en terreno.



Fruto de esta situación, el Programa no cuenta con información básica y necesaria como el número de iniciativas financiadas y número de beneficiarios efectivos atendidos. Las cifras que maneja la institución en cuanto a ambos aspectos presentan importantes diferencias con las bases de datos que la propia institución elabora. El panel considera esta situación como muy deficitaria.

Por último, el Programa sólo ha sido evaluado por mandato de DIPRES hace una década. No existen otras evaluaciones del mismo, ni de desempeño a nivel de diseño y organización y gestión, ni de resultados ni de impacto y eficiencia de los programas. No cuenta con una línea de base. Habiéndose transcurrido ya varios años desde sus inicios - 1994- el panel considera necesaria la construcción de una línea de base que permita en el futuro cercano, medir la evaluación de impacto del mismo.

### **Eficacia y Calidad**

El programa no cuenta con medición de indicadores y tampoco con metas predefinidas lo que imposibilita dar una opinión responsable sobre el desempeño medido como eficacia y calidad.

No se pueden obtener conclusiones sobre la evolución de los componentes en cuanto a las causas que originan las tendencias al alza o disminución de proyectos entre los diferentes años del periodo evaluado. Se indican como causales las prioridades presidenciales o la decisión de las prioridades definidas regionalmente, pero no existe documentación alguna donde se exprese sistemáticamente las razones de dichas priorizaciones. La presencia de población indígena no explica de forma cabal la existencia de proyectos en determinadas regiones y en otras no.

Se usa indiscriminadamente los tres mecanismos de asignación de recursos: licitación, concursos y asignación directa, lo que trae confusión para la institución, para los proveedores de servicios y para los usuarios. Es un hecho comprobado que mientras más oferta de servicios existen, más complicado para cualquier usuario poder discriminar a cual debe postular. En un estudio desarrollado en el año 2003 se detectó que existían 76 instrumentos de fomento productivo agropecuario, muchos de los cuales entregan los mismos bienes y servicios. En la Secretaría de agricultura de México durante el año 2008 disminuyeron de 170 programas a 8 programas ordenando y facilitando el procesamiento de la demanda. Se debería optar por mecanismos claros y uniformes, que ordenaran la operación de los componentes y facilitar, así, la postulación de los usuarios, utilizando desde postulaciones en línea y predefiniendo fechas estables de postulación. Considerando que CONADI es una institución con pocos recursos humanos y materiales, y considerando la enorme cantidad de llamados a licitaciones y concursos que se realizan anualmente, disminuir el número de llamados y de formas de transferir los recursos podría aumentar la eficacia y la calidad de los servicios entregados.

No se cuenta con normativa clara y expresa para discriminar – en el proceso de producción de componentes, en la transferencia de recursos - en la selección de usuarios indígenas, proveedores de servicios o instituciones que firman convenios, lo que deja la puerta abierta para la discrecionalidad o para generar un ambiente de poca transparencia de los procesos. Los criterios actuales de selección no permiten medir adecuadamente en base a las virtudes técnicas de los proyectos, lo que genera dudas del real resultado e impacto económico que estos tendrán en las economías familiares.

No se han establecido criterios generales sobre los montos de subsidios que se entregan a los usuarios para proyectos similares en distintas regiones, lo que es aplicable a todos los componentes del programa.

Los antecedentes entregados por la institución no permiten realizar el análisis de cobertura respecto a la población potencial. Esta situación es grave en la medida que se desconoce la cantidad de beneficiarios atendidos durante el período de evaluación. El panel opina que este déficit debe resolverse a la brevedad.

El Programa no focaliza sus recursos dado el marco normativo que tiene. En la práctica el programa utiliza los términos de referencia y bases de concursos como mecanismos para seleccionar beneficiarios. Para el panel este es un aspecto que requiere revisión dada la alta demanda potencial del programa y la poca disponibilidad de recursos, lo cual hacen deseables el establecimiento de criterios operativos que prioricen aquellos/as que presentan mayor vulnerabilidad participativa.

El Programa no evalúa la satisfacción los/las beneficios, por lo tanto en la actualidad no se sabe si los servicios entregados se dan en forma oportuna, pertinente y son utilidad para los participantes. El panel opina que es altamente recomendable abordar este déficit en forma urgente. De todos modos, el panel pudo constatar que las variables de la ficha de seguimiento de proyectos incluyen la medición de la satisfacción, sin embargo no hay una base de datos o informes que den cuenta de su uso. En otras palabras, existe una subutilización de las potencialidades que presenta los instrumentos de seguimiento de los proyectos en ejecución del Programa.

Los resultados del estudio complementario de beneficiarios indican que los/las beneficiarios tienen una percepción positiva de los servicios entregados por el Programa. Sin embargo, estos son antecedentes preliminares resultantes de una muestra que no tiene representación estadística.

## Uso de recursos

### Antecedentes Financieros

<b>Antecedentes Financieros</b>	<b>Presupuesto Total del Programa</b>
<b>Año</b>	
2005	491.793
2006	512.360
2007	544.838
2008	489.247
2009	543.933

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

El Presupuesto del Programa ha crecido en el período de evaluación en un 10,8% entre los años 2005 y 2009 disponiendo de un presupuesto total para el 2009 de M\$ 543.933.

**Gasto Total del Programa 2005-2008 (Miles de \$ 2009)**

AÑO	Gasto Devengado <sup>6</sup> de la institución responsable del Programa <sup>7</sup>	Otros Gastos <sup>8</sup>
2005	386.860	-
2006	527.101	-
2007	540.038	-
2008	481.600	-
Variación 2005-2008	24,5%	

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

Las cifras del cuadro indican que el Gasto Total del Programa ha crecido en el período a una tasa promedio del 7,6% anual, con un peak de incremento el año 2007 respecto de 2006 con un 36,3%. El crecimiento en términos totales alcanza un 24,5% entre los años 2005 y 2008.

Respecto del Gasto Total por Componente, el Componente 1 (Servicios para la generación de capacidades y sensibilización inicial de la población indígena) crece un 140,7% entre 2005 y 2008, observándose una baja de 27,7% para el último año respecto al nivel de gasto que tuvo el 2007. Su variación anual promedio entre los años 2005 y 2008 es de 4,6%, mientras que su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 16,4%. Es el componente que proporcionalmente más crece durante el período de evaluación.

En cuanto al Componente 2 su participación promedio anual en el Gasto Total es de 47,4% siendo el componente que tiene mayor incidencia presupuestaria. Tiene un crecimiento negativo de 27,9% experimentando caídas significativas, particularmente el año 2008 respecto al 2007 equivalente al 52,5%. Esta caída se explica por los cambios de prioridades respecto a las demandas regionales. Sin embargo, es un componente que muestra una variación anual alta con un 35,7%.

Respecto del Componente 3 ha crecido un 51,8% durante el período 2005-2008 y es el segundo componente en términos de su participación dentro del gasto total con un promedio anual en el Gasto Total del Programa de 27,8%. Su variación anual promedio entre 2005 y 2008 es 11,6%.

El Gasto en el Componente 4 representa un 8,4% promedio anual del Gasto Total del Programa, con una variación anual promedio entre 2005 y 2008 que alcanza al -25,3%. Es el componente que en términos de porcentaje ha experimentado la mayor caída alcanzando un -58,3% para el período de evaluación. El componente 4 cuenta con un presupuesto reducido para Punta Arenas que se activa para otras regiones en caso de eventos de catástrofes naturales, como terremotos, inundaciones, terremotos blancos.

<sup>6</sup> Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

<sup>7</sup> Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

<sup>8</sup> Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

Llama la atención la alta variabilidad en la asignación presupuestaria que tienen los componentes durante los cuatro años. Según la institución este es el resultado de los cambios en prioridades que tienen las demandas regionales. Para el panel esta explicación es poco creíble en la medida que la institución tampoco dispone de información confiable de los servicios que presta, por lo tanto si no tiene claro el total de prestaciones no es posible ajustar a los cambios de las demandas regionales.

### **Eficiencia/Economía**

El panel no dispuso de información confiable respecto a los/las beneficiarios atendidos por lo tanto no pudo realizar el análisis de la eficiencia del gasto promedio por beneficiario y emitir un juicio.

Los Gastos de Administración presentan un promedio anual de 21,7 % respecto al Gasto Total del Programa con un crecimiento del 64,2% entre 2005 y 2008. Este porcentaje de participación de los Gastos de Administración es alto al compararse con el estándar del sector público que es cercano al 10%. Este es un tema grave que debe ser abordado por la institución que justifica estos porcentajes en función de los altos costos fijos que tiene un programa que opera vía licitaciones de concursos.

## **3 Justificación de la Continuidad del Programa**

La necesidad que dio origen al Programa sigue vigente. En efecto, la relación histórica entre población indígena y el resto de los chilenos se ha caracterizado por discriminación y exclusión, a lo que se debe agregar las condiciones de pobreza, aislamiento, y de fuertes déficits en educación y salud, que caracterizan los pueblos indígenas en relación con el resto del país. Esto ha llevado incluso a situaciones de extrema vulnerabilidad de varios de estos pueblos indígenas, como los Kaweskar o los yágnas, que se encuentran en vías de extinción.

Para revertir dicho proceso se hace necesario que el Estado impulse mecanismos que contrarresten situaciones de debilidad y fragmentación de los pueblos indígenas, facilitando procedimientos que concluyan con el desarrollo de canales de comunicación entre los grupos indígenas, la ciudadanía y el Estado, a través del fortalecimiento organizacional y de instancias de planificación territorial y control social de los pueblos indígenas. El Programa de apoyo a la gestión social constituye un aporte en este sentido.

Considerando que la necesidad que le dio origen sigue vigente, el panel considera que se justifica su continuidad, tomando en consideración el análisis, conclusiones y recomendaciones de la presente evaluación, que plantean, entre otros aspectos, (a) la necesidad de rediseñar este Programa, fundiéndolo con el Programa de Fomento Económico - Productivo y de Preinversión que administra el mismo Departamento; (b) una vez rediseñado, a través de la realización de modificaciones sustantivas en términos de gestión y organización del Programa, a partir de su planificación estratégica, mejorando la competencia de los recursos humanos a través de su profesionalización, definiendo perfiles y responsabilidades, mejorando los procedimientos de seguimiento para una adecuada retroalimentación del Programa, simplificando los procedimientos de producción de bienes y servicios; (c) realización de estudios que permitan actualizar el estado de información acerca de la necesidad que dio origen al Programa; (d) mejoramiento

significativo en el apoyo que requieren los pueblos en extinción, a través de un plan que contemple el subsidio permanente a los últimos representantes de dichas etnias y (e) la pronta realización de una línea de base que facilite un posterior estudio de evaluación de impacto del Programa.

## 4 Principales Recomendaciones

### 1. RECOMENDACIÓN DE DISEÑO PARA EL FDI (Recomendación común con el Programa de Fomento productivo)

N°	recomendación	Objetivos	Fundamentación
1	<p>Generar un rediseño a través de un proceso de planificación estratégica del FDI, que se oriente a fusionar el Programa de Fomento de la Economía Indígena, con el Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena y con el Programa de Pre-inversión<sup>9</sup>, lo que debiera quedar adecuadamente explicitado a través de una nueva Matriz de Marco Lógico Integrada que el panel propone.</p> <p>En este sentido se plantea que dicha MML Integrada debiera estar constituida por cinco componentes básicos (ver nota 1 en lo relativo al Programa de Pre-inversión):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Servicios de asistencia técnica y capacitación para la identificación y estudio de factibilidad de iniciativas económico – productivas.</li> <li>2) Servicios de asistencia técnica, capacitación y financiamiento para iniciativas económico – productivas existentes, o de aquellas que cuenten con un estudio de pre-factibilidad positivo.</li> <li>3) Servicios de financiamiento, asistencia técnica y capacitación para el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones indígenas y promoción de su participación social.</li> <li>4) Servicios de financiamiento para dotar de equipamiento básico para las comunidades que han adquirido predios, vía art. 20 de la N° 19.253.</li> <li>5) Servicios de asistencia social para población indígena,</li> </ol>	<p>En lo sustantivo lograr una optimización de la gestión, resultados, impacto y gestión presupuestaria del FDI, permitiendo con ello el efectivo logro del fin y propósito del Programa, como a la vez racionalizar los recursos humanos responsables del FDI en CONADI.</p>	<p>El Desarrollo y específicamente el Desarrollo Indígena no es posible de ser logrado exclusivamente con acciones de fomento productivo o de apoyo a la gestión social por separado. Desarrollo no es sinónimo de progreso económico. Tampoco de sociedad civil organizada. El Desarrollo se alcanza con acciones integradas que permitan articular y potenciar las diferentes dimensiones que lo integran: crecimiento económico, desarrollo social, y en el caso de los pueblos indígenas, pertinencia cultural.</p> <p>Tal como se ejecutan en el periodo evaluado, los programas de Fomento a la Economía Indígena, de Apoyo a la Gestión Social y de Preinversión no dialogan entre sí. No existen mecanismos formales e informales de coordinación. No se planifican actividades que pudieran articular las demandas de los pueblos indígenas ni se ejecutan por ende en forma articulada. No hay sinergia en los bienes y servicios que entregan estos programas del Fondo de Desarrollo Indígena.</p> <p>Es importante señalar que el FDI define su accionar a partir de los Planes de Operación Anual que determinan, en cada región, actores indígenas, instituciones de gobierno regionales, autoridades municipales, entre otros, en el marco de una mesa de trabajo conjunta. No obstante, esto no se traduce en acciones articuladas que podrían potenciar el impacto de las intervenciones ni tampoco en priorización de sectores o áreas a atender, considerando los recursos económicos limitados con que cuenta el Fondo para resolver los múltiples problemas que tienen estos grupos vulnerables para alcanzar el Desarrollo.</p> <p>Por otra parte, los efectos de estos programas gestionados por separado, se</p>

<sup>9</sup> El análisis evaluativo del Programa de Pre-Inversión escapa a los fines de la presente evaluación. No obstante, en función del material suministrado por CONADI acerca de dicho Programa, se considera que éste debiera ser incluido como un componente adicional en la Matriz de Marco Lógico Integrada propuesta por el panel.

	<p>urbana y rural, en riesgo de extinción y situaciones de catástrofes naturales.</p>		<p>ven limitados por los recursos económicos que disponen. El Programa de apoyo a la gestión social, que cuenta con \$ 549.942 miles de pesos al año 2008, difícilmente podrá atender las múltiples demandas de los pueblos indígenas a nivel nacional. Dado los montos involucrados y su cobertura en todo el país, sus costos de administración son particularmente elevados: 26,5% al año 2008. Desde la perspectiva de la eficacia de los programas del FDI, su fusión con el Programa de Fomento a la Economía Indígena permitiría reducir sus costos de administración, y potenciar su impacto.</p> <p>Por último, la posibilidad de poder generar un proceso de replanteamiento de la operación del FDI a través de un solo programa, posibilitará visualizar a sus distintos componentes actuando en una dirección unificada para el cumplimiento del fin y del propósito del mismo, que pueden ser reformuladas como “Disminuir la brecha económica y social entre la población indígena y el resto de la población en zonas urbanas y rurales” y “Fomentar y fortalecer el desarrollo de actividades económicas y la participación y representación social de los pueblos indígenas”, respectivamente.</p>
--	---	--	--

2. RECOMENDACIONES DE GESTIÓN DEL FDI (Recomendación común con el Programa de Fomento productivo)

N°	recomendación	Objetivos	Fundamentación
1	<p>Una vez rediseñado el Programa, elaborar una reingeniería de la estructura, procesos y funciones del Fondo de Desarrollo Indígena y de los programas que lo contienen (Programa de Apoyo a la Gestión Social, Programa de Fomento Económico Productivo y Programa de Preinversión), que contemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Definir la forma organizativa más apropiada para llevar a cabo una adecuada gestión del programa, en función del proceso de planificación estratégica conducente al rediseño del programa (señalado en la recomendación 1 de diseño del FDI).</li> <li>b. Realizar un estudio de competencia que defina los principales perfiles que requiere la institución y en particular el FDI.</li> <li>c. Elaborar los respectivos manuales de perfiles, funciones y responsabilidades para los funcionarios del FDI.</li> <li>d. Realizar concursos para llenar los cargos según el estudio de competencia siguiendo los procedimientos de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).</li> </ul>	<p>Instalar las bases organizacionales para un mejor desempeño del Programa en términos de eficacia, calidad, eficiencia y economía, en sus procesos, productos, resultados intermedios y finales.</p>	<p>La gestión actual del Fondo de Desarrollo Indígena no favorece una gestión orientada al desarrollo estratégico de los programas que administra.</p> <p>La mayoría de los profesionales que operan en el FDI no cuentan con formación vinculada al fomento económico y productivo, que constituye el énfasis de los componentes y los principales servicios que entrega el Programa, lo que afecta la calidad y pertinencia de las intervenciones.</p> <p>Los funcionarios no tienen claramente definidas sus funciones realizando múltiples tareas, en ocasiones atendiendo programas distintos del que habitualmente se ocupan, sin conocer a cabalidad qué se espera de ellos, qué funciones deben ejecutar, que responsabilidades deben asumir. No existe un manual que reglamente estos aspectos.</p> <p>El FDI y sus programas carecen de una efectiva planificación estratégica que a partir de información acerca de los requerimientos actuales de la población indígena permita orientar su accionar.</p>
2	<p>Fortalecer el sistema de seguimiento del FDI a través del diseño e implementación de un sistema de seguimiento del FDI y sus programas. Para alcanzar este objetivo, se debe contemplar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) elaboración de un documento que fundamente y defina el sistema de seguimiento adoptado, detallando procedimientos, personal a cargo, responsabilidades y productos.</li> <li>(b) modificación del software de seguimiento CONADI</li> </ul>	<p>Dotar el FDI y sus programas de un efectivo sistema de seguimiento que permita su retroalimentación.</p>	<p>El sistema actual de seguimiento se remite al llenado de un software, el que es aplicado principalmente para el control administrativo de procesos de gestión de proyectos, pero una vez cerrada la ficha correspondiente, ésta desaparece del sistema, dificultándose su recuperación para su análisis e interpretación.</p> <p>Por otra parte, los encargados de los programas a nivel local, cuentan con muy escasos recursos para desplazarse, lo que impide una adecuada supervisión en terreno.</p> <p>La información disponible a nivel de cada uno de los proyectos que ejecutan los programas del FDI, no es utilizada para recoger</p>



	<p>para que facilite la sistematización de la información, tanto a nivel nacional como local, adaptándolo al sistema a adoptar;</p> <p>(c) elaboración de un informe técnico que señale los requerimientos de recursos económicos por región para solventar gastos de desplazamiento y viáticos para una adecuada supervisión de proyectos;</p> <p>(d) elaboración de informes trimestrales de sistematización de información, incluyendo datos básicos de productos, beneficiarios, niveles de logro de proyectos, entre otros aspectos;</p> <p>(e) elaboración de informes anuales que sistematicen, analicen e interpreten datos de fichas de informes finales de proyectos, incluyendo entre otros aspectos los logros alcanzados, obstáculos encontrados y niveles de satisfacción de usuarios;</p> <p>(f) realización de reuniones internas institucionales a modo de taller para compartir esta información y asegurar por esta vía la retroalimentación.</p>		<p>aprendizajes para retroalimentar el Programa.</p>
3	<p>Implementar un Sistema Nacional de Registro de los/las Usuarios del FDI que identifique los/las usuarios participantes del Fondo en términos de su identificación básica (RUT, comunidad, grupo familiar, región, comuna, etnia, sexo, actividad económica principal) así como de los bienes y servicios recibidos (componentes) durante diferentes períodos. Dicho sistema permitirá disponer de información oportuna (en línea) cumpliendo todos los estándares de confiabilidad sobre los/las usuarias efectivamente atendidos y qué servicios han recibido o reciben del Fondo.</p>	<p>Mejorar la calidad de la información de los/las beneficiarios y las prestaciones que reciben del Programa</p>	<p>Los dos programas evaluados no tienen un registro confiable del número de personas efectivamente atendidas durante el período de evaluación que de cuenta de aspectos básicos, tales como los programas en los cuales participan y los bienes y servicios recibidos (componentes). En la actualidad la institución no dispone de información consistente respecto al total de personas atendidas por programa y a nivel de componentes. En efecto, la institución ha entregado al panel tres estimaciones distintas que muestran diferencias significativas en el número de prestaciones, lo cual hace dudar al panel sobre la confiabilidad y validez de los datos.</p> <p>Además el sistema es consistente con el objetivo de mayor transparencia de las instituciones públicas.</p>
4	<p>Una vez rediseñado el Programa, realizar un estudio que permita disponer de una línea de base del FDI, que permita diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo y Seguimiento, que a futuro sea la base para realización</p>	<p>Determinar la línea de base en relación a la realidad de los emprendimientos y actividades económica- productivas, como</p>	<p>El Fondo de desarrollo indígena opera desde 1994. Salvo una evaluación promovida desde DIPRES en 1999, no existen otros estudios evaluativos que permitan conocer los efectos del Programa. Dado el tiempo transcurrido, se hace necesario contar con un</p>

	<p>de una evaluación de impacto del FDI, el cual debiera incorporar también el análisis de satisfacción usuarios.</p>	<p>también la realidad actual de los procesos de organización y participación indígena.</p> <p>Esta línea de base serviría para dos objetivos complementarios. Por una parte, diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo y Seguimiento del Programa, como también, transcurrido un tiempo prudente (por ejemplo, dos o tres años), realizar un estudio de evaluación de impacto del FDI reformulado, para conocer los efectos e impactos reales del Programa en cuando a resultados intermedios y finales, asociados a los bienes y servicios entregados y la percepción de los beneficiarios.</p>	<p>instrumento que permita retroalimentar el Programa con información acerca de su impacto, niveles de satisfacción de sus usuarios, mecanismos de gestión, entre otros puntos a considerar.</p> <p>Sin embargo, para que la realización de un estudio de impacto se requiere como antecedente previo, la construcción de una línea de base, que permita generar los mecanismos de seguimiento y monitoreo del nivel de cumplimiento de los objetivos del Programa, esta vez a nivel de Fondo.</p>
5	<p>Definir, diseñar, implementar y evaluar un Plan de Desarrollo Indígena integral en ocho regiones del país (Arica-Parinacota, Iquique, Antofagasta, Bio-Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Región Metropolitana), un programa integrado interministerial de Desarrollo Indígena, que a través de la utilización de recursos del FNDR, logre superar la dispersión de recursos y la falta de prioridad del tema del desarrollo indígena en dichas regiones.</p>	<p>La consecución efectiva del fin y propósito que se plantea el FDI, implica que efectivamente se cuente con los recursos y la prioridad política que el tema necesita en el ámbito de las políticas públicas nacionales y regionales. Siendo el nivel de recursos del FDI limitados, una alternativa que se plantea es recurrir tanto a los fondos del</p>	<p>Si bien, durante los quince años de aplicación de recursos en el marco del FDI (como también en el FTAI) por parte de CONADI, los esfuerzos de esta institución si se compara con el tamaño de la población potencial han sido muy limitados, y por otra parte, si bien en la actualidad hay un objetivo institucional de acceder a más recursos a través de convenios de co-financiamiento, se aprecia que estos esfuerzos también han tenido resultados limitados. Por lo anterior, aparece como necesario y urgente, que a través de la capacidad y atribuciones políticas e institucional del Intendente Regional, a través de una acción concertada con la Dirección Nacional de CONADI, se logre convenir de forma efectiva los</p>

		<p>FNDR, como también a las atribuciones políticas que tienen actualmente los Gobiernos Regionales en el país.</p>	<p>recursos y capacidades institucionales de todos los servicios públicos que tengan un vínculo directo con la temática del desarrollo indígena.</p> <p>Tanto por su nivel institucional como por sus capacidades internas, CONADI tiene severas complejidades para coordinar y articular los esfuerzos y recursos de otras entidades públicas a nivel ministerial y servicios públicos. Por ello, en un Programa de esta naturaleza, el rol del FDI sería el de ocupar la Secretaría Técnica de dicho programa, pero respaldado por las atribuciones políticas e institucionales del Gobierno Regional.</p>
--	--	--	--

### 3. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA EL PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN SOCIAL

N°	recomendación	Objetivos	Fundamentación
1	<p>Elaborar un plan integral de preservación de los pueblos indígenas en situación de peligro de extinción: yagán y kawasqar, que incluya (a) fortalecer el trabajo conjunto con el Fondo de Cultura y Educación de CONADI, FONDART y otros organismos del Estado, tendientes a preservar y promover la cultura, lengua e identidad de ambos grupos; (b) un Fondo permanente orientado al fortalecimiento organizacional de dichos pueblos indígenas y (c) un subsidio a modo de renta mensual tal cual se aplica en otros contextos (personas con discapacidad, campesinos que fueron excluidos de la asignación de tierras por represalias políticas, entre otros), para la sobrevivencia de las personas que componen dichos pueblos.</p>	<p>Lograr el rescate y promoción de la vida, la cultura e identidad de los últimos sobrevivientes de los pueblos yagán y kawasqar, con especial énfasis en las dimensiones de calidad de vida y transmisión intergeneracional.</p>	<p>Si bien en los últimos años se han logrado algunos avances importantes dignos de valorar en relación a la situación de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Chile, tanto los recursos disponibles para ello como los logros alcanzados dejan aún un espacio inmenso por llenar. Según los datos reseñados en el Informe Final de la Comisión sobre Verdad Histórica y Nuevo Trato constituida durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, en la actualidad existe en el país un total de 74 personas de ascendencia yagán y 101 de ascendencia kawasqar. Más bien el tema de fondo tiene que ver con dos elementos. Uno de carácter ético que tiene que ver con una deuda real y contundente que tiene el país con dos grupos humanos que han sido llevados a un riesgo inminente de desaparición, y por otro lado, con un tema de capacidad para innovar en un planteamiento de propuesta de desarrollo en una situación que tienen el carácter de crisis humanitaria.</p>
2	<p>Realizar un estudio acerca del estado actual de las organizaciones indígenas.</p>	<p>Contar con un informe que actualice información acerca del estado actual de las organizaciones indígenas, muchas de las cuales han sido creadas al amparo de la misma Ley que creó el Fondo de Desarrollo Indígena, con el fin de contribuir a rediseñar la oferta del Programa. Este estudio puede servir para fundamentar mejor la recomendación 1.</p>	<p>Las comunidades y asociaciones indígenas son formas organizativas creadas en 1994 al amparo de la Ley Indígena. Muchas de ellas han sido ya fortalecidas por el FDI así como por CONADI y otras agencias de Gobierno. No se cuenta con ningún estudio con amplia cobertura que permita reconocer qué aspectos de la organización hay que fortalecer. A modo de ejemplo, se desconoce si es más relevante formar líderes, facilitar traslados o financiar reuniones de las organizaciones.</p>

## I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

### 1.1. Descripción General del Programa

El Programa Apoyo a la Gestión Social Indígena tiene su origen y soporte legal en el Fondo de Desarrollo Indígena, que es un fondo establecido en el Título III, Párrafo 1º, artículo N° 23 a 25, de la Ley Indígena N° 19.253, misma ley que crea y encarga a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, la gestión de dicho Fondo, según lo que se establece en su artículo N° 39, letra f.

Es importante señalar también que en la actualidad el Programa Apoyo a la Gestión Social Indígena, complementa su accionar en el marco de la operación del Fondo de Desarrollo Indígena, con el Programa Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural, como también con el Programa de Estudios de Preinversión.

En síntesis los bienes y servicios principales que genera el Programa, y que corresponden a los componentes del mismo son: (1) Servicios para la generación de capacidades y sensibilización inicial de la población indígena; (2) servicios de apoyo para el fortalecimiento de organizaciones indígenas ya existentes; (3) servicios de financiamiento para el funcionamiento de las ADIs y otras instancias territoriales, y (4) servicios de asistencia social para Pueblos Indígenas en Riesgo de extinción y emergencias naturales.

Si bien el Programa tiene una cobertura nacional, sus actividades se concentran preferentemente en aquellas zonas y regiones de alta presencia indígena, y que se estructuran en torno a las oficinas existentes de CONADI a nivel nacional: Arica, Calama, Iquique, Santiago, Isla de Pascua, Cañete, Temuco, Valdivia, Osorno y Punta Arenas. El Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena, es una de las tres líneas de acción del Fondo de Desarrollo Indígena, FDI, tiene un carácter permanente en el tiempo, aunque tal como ha sucedido desde el año 1994, en el cual se pone en funcionamiento el Fondo, su diseño ha sido perfeccionado desde ese año en diversas ocasiones<sup>10</sup>.

### 1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

De acuerdo a la Matriz de Marco Lógico, concordada con la entidad responsable del Programa, el Fin de este es **“Disminuir la brecha económica y social entre la población indígena y el resto de la población en zonas urbanas y rurales”**.

Por otra parte, el Propósito del Programa es: **“Fomentar y /o fortalecer la participación y representación social e indígena, en el ámbito social, político y cultural”**.

### 1.3. Justificación del Programa

La situación histórica de pobreza y aislamiento de la población indígena rural, a lo cual se suma los problemas de discriminación y problemas de inserción social y laboral de la

---

<sup>10</sup> Cabe recordar por ejemplo que en la evaluación del Fondo de Desarrollo Indígena contratada por la DIPRES el año 1999, este Fondo estaba organizado en siete programas, pero el año 1995 este se estructuraba en veinte y ocho líneas y subprogramas.

población indígena a nivel urbano, ambos fenómenos que se basan en siglos de exclusión, discriminación e “invisibilidad y negación social”<sup>11</sup>, son las causas básicas tanto para la creación del FDI, y como parte de este, la implementación del Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena, a lo cual se suma la situación prolongada de deterioro de su identidad cultural, entendiendo para estos efectos por el concepto de identidad cultural aquella dimensión de un grupo humano que da sentido a su visión de mundo y a la relación y valoración de su entorno y otros actores o grupos sociales, que habitualmente se traducen en su lengua, cosmovisión y sistema de valores.

En relación al Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena, a nivel de su justificación es importante tener en cuenta dos grandes líneas de argumentación.

Por una parte, la historia de discriminación y aislamiento de la población indígena en Chile, ha tenido como consecuencia muy concreta la falta de canales de comunicación entre los pueblos indígenas y los diversos actores de la vida nacional, como también una gran debilidad, fragmentación y conflictos de sus propias organizaciones de representación. Lo anterior hace que frecuentemente sus planteamientos, propuestas y demandas no se canalicen y consideren de forma adecuada en una gran diversidad de dimensiones de la vida nacional.

Aunque lamentablemente no existen estudios sistemáticos que permitan cuantificar de forma adecuada esta realidad de debilidad y atomización de las organizaciones de pueblos indígenas, hay situaciones de conflictividad por ejemplo en los ámbitos medioambientales y de reivindicaciones territoriales, en donde en ocasiones queda en evidencia las dificultades para lograr generar canales de diálogo y comunicación que sean claramente representativos de los colectivos indígenas presentes en determinados territorios.

Y por otra parte, históricamente no se han reconocido y consideradas como válidas y significativas las formas propias y tradicionales de organización de los pueblos indígenas en Chile, promoviendo su participación a través de formas jurídicas que no le son propias. Precisamente en consideración de esta realidad ha sido la Ley Indígena N° 19.253, que ha contemplado la creación de tres formas jurídicas propias de la nueva institucionalidad indígena, como son las comunidades indígenas, las asociaciones indígenas y las Áreas de Desarrollo Indígena. Es este nuevo entramado social de organización indígena, y sus múltiples vínculos con la sociedad nacional que este Programa busca estimular y fortalecer.

#### **1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa**

El Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena, se vincula al Objetivo Estratégico N° 1 según lo establecido en la Ficha de Identificación de Objetivos Estratégicos de CONADI para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos del año 2009, que indica textualmente:

---

<sup>11</sup> Con los conceptos de invisibilidad y negación social queremos dar a entender que por décadas tanto a nivel de las políticas públicas del Estado Chileno, como la visión de la mayoría de la población chilena, en relación a la realidad y relación con los pueblos indígenas originarios del país, el planteamiento era claramente asimilacionista, es decir, que el objetivo último era la disolución de las poblaciones indígenas y sus signos identitarios para pasar a ser simplemente chilenos. Era un lugar común en el Chile de principios del siglo XX y finales del siglo XIX encontrar la solución del problema indígena por esta vía, es decir, por su plena asimilación a los patrones sociales de la sociedad chilena.

*“Contribuir al desarrollo económico y cultural de los pueblos indígenas para impulsar la conformación de una sociedad nacional multicultural y pluriétnica, que reconoce y valora la existencia de los Pueblos Indígenas a través de la administración y ejecución de los Fondos de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena y Fondo de Cultura y Educación Indígena y Programa Orígenes”*

En este mismo documento queda establecido que el Programa se vincula a los productos estratégicos N° 1 y N°3 que dicen relación con “Financiamiento de iniciativas para la ejecución de Fondos” y “Recursos externos al presupuesto CONADI captados para la población indígena”, respectivamente.

Si bien a través de la promulgación de la Ley Indígena N° 19.253, que individualiza expresamente en su articulado la existencia de un Fondo de Desarrollo Indígena, que es acorde a las políticas públicas de Desarrollo Indígena vigentes por más de 15 años, ha sido el marco de la actual política hacia los Pueblos Indígenas, llamada “Re-Conocer. Pacto Social por la Multiculturalidad”, dado a conocer por el Gobierno el 1° de abril del año 2008, que establece expresamente en su parte tercera “Plan de acción y condiciones para su puesta en marcha”, en su punto 1 sobre “Sistema político, derechos e institucionalidad”, las temáticas de “Sistema político y derechos” como también “Institucionalidad y políticas públicas”.

Específicamente es el Punto N° 1 del Plan de Acción de la Propuesta Re-Conocer, donde se identifican aquellas dimensiones programáticas que tienen relación con los temas del fortalecimiento de las formas de organización y representación de los pueblos indígenas, en donde destacan entre otras iniciativas las siguientes:

- Participación directa en el Parlamento a través de la elección de representantes indígenas en el Senado y en la Cámara de Diputados.
- Participación directa en los Consejos Regionales (CORES) en regiones donde haya alta proporción de población indígena.
- Participación directa en los Consejos Comunales en municipios de alta proporción de población indígena.
- Reconocimiento de las comunidades indígenas en la Ley de Municipalidades y en la de Participación Ciudadana
- Institucionalización del derecho de participación en la definición de leyes, políticas y programas que afecten a los pueblos indígenas
- Creación de un Consejo de Pueblos Indígenas, órgano de representación, debate, propuestas y consulta sobre política indígena.

En todo caso, más allá de la sección específica que el Plan Re-Conocer. Pacto social por la interculturalidad da para el tema de la participación de los pueblos indígenas, es muy importante destacar de este planteamiento planteado al país por la Presidenta de República, que este Plan representa una estrategia general para abordar la situación de los pueblos indígenas en Chile, con acciones de corto, mediano y largo plazo, que tiene como pre-requisito fundamental el reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones (comunidades y asociaciones indígenas) en todos los ámbitos (productivo, educativo, cultural y político) como en todos sus niveles (local, provincial, regional y nacional).

## 1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

Para “Fomentar y /o fortalecer la participación y representación social indígena, en el ámbito social, político y cultural” – como se indica en el propósito - el programa dispone de 4 componentes o tipos de bienes y servicios que entregan a los usuarios y que se describen a continuación.

**Componente 1. Servicios para la generación de capacidades y sensibilización inicial de la población indígena:** Este instrumento permite a las personas, comunidades y organizaciones indígenas iniciar procesos de constitución de instancias para la participación y representación social, cultural y política, desarrollando el liderazgo de sus dirigentes, y mejorando la gestión interna de la organización. Son sujetos de este componente los individuos, grupos de hecho o de derecho que manifiesten la intención de constituirse en una organización social. Los servicios a los cuales pueden optar los usuarios son capacitaciones, talleres, participación en congresos, giras de reconocimientos de experiencias indígenas y toda iniciativa que fomente la organización social de los indígenas.

Este componente se financia con recursos propios de CONADI y se ejecuta mediante licitaciones públicas donde postulan instituciones o empresas con experiencia en la formación de organizaciones, en liderazgo y en procesos de enseñanza aprendizaje. También el componente puede operar mediante la firma de convenios de colaboración con organismos especializados, que ejecutan las actividades de formación y de capacitación de los grupos u organizaciones sociales indígenas (por ejemplo, una universidad que trabaje temas de liderazgo e identidad con su personal académico). La demanda de capacitación de los usuarios es consolidada en las oficinas de CONADI y a partir de esta demanda se realizan las licitaciones para entregar los servicios solicitados por los usuarios y sus organizaciones

**Componente 2. Servicios de apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas existentes:** Este instrumento público permite a los usuarios disponer de servicios para mejorar la gestión organizacional mediante el desarrollo de capacidades de dirección de sus representantes, el desarrollo de habilidades gerenciales y el manejo del entorno a la organización. Las organizaciones que postulan a este servicio tienen que tener un nivel de desarrollo básico como producto del servicio señalado en el punto anterior o de su desarrollo natural como organización. No se han establecido requisitos específicos de entrada a este tipo de servicios que entrega el componente, como asimismo no existen condiciones de salida del servicio entregado en el componente 1.

Este componente se ejecuta mediante licitaciones públicas<sup>12</sup> con el objetivo de encontrar en el mercado los mejores oferentes de servicios que les puedan entregar los productos más adecuados a los usuarios finales, personas y organizaciones. Adicionalmente, se usa la vía de firma de convenios de colaboración con organismos especializados en temas organizacionales. Este componente se financia con recursos propios de CONADI. Los beneficiarios postulan mediante concursos públicos a los servicios para el fortalecimiento de las organizaciones.

---

<sup>12</sup> Se entiende por Licitación pública al procedimiento, cuyas bases son desarrolladas por CONADI y el sistema de asignación se realiza de acuerdo a las normas de Chilecompra.



**Componente 3. Servicios de financiamiento para el funcionamiento de las ADIS y otras instancias:** Este instrumento permite a los usuarios y a sus dirigentes contar apoyo para desarrollar capacidades para contribuir a los procesos de planificación del territorio donde habitan, en los ámbitos productivo, cultural y de servicios públicos necesarios para el desarrollo del mundo indígena. Entre los servicios a los cuales pueden optar los usuarios se encuentran capacitaciones en gestión territorial, participación en eventos y jornadas de trabajo sobre estrategias de desarrollo del territorio, implementar mesas de trabajo territoriales destinadas a direccionar las intervenciones sociales y productivas que se realizan en el territorio.

Este componente se ejecuta con recursos de CONADI y se asignan mediante Licitación Pública y convenios de colaboración.

**Componente 4. Servicios de asistencia social para población indígena, urbana y rural, en riesgo de extinción y situaciones de catástrofes naturales:** Este instrumento permite a la población indígena en riesgo – por vulnerabilidad o extinción -, abastecerse de insumos, bienes y servicios para mejorar los niveles de subsistencia de las familias involucradas. Los bienes y servicios a entregar a los beneficiarios se licitan públicamente o se hacen convenios de colaboración con organismos especializados, con los cuales se entregan los bienes y servicios, como alimentos, apoyos al mejoramiento de infraestructura doméstica e insumos para la producción de autoconsumo.

En las fichas que deben presentar los usuarios para postular a cada uno de estos componentes se solicitan antecedentes sobre género y edad, los que se utilizan para discriminar positivamente en la asignación de los recursos.

**Montos de subsidio entregado en los distintos componentes:** A partir de la revisión de gran parte de las bases de licitación de los últimos 12 meses, se concluye que no es fácil determinar a qué componente corresponden las licitaciones y/o concursos y cuál es el monto entregado en bienes y servicios a los usuarios, ya que en algunos casos son capacitaciones y en otros, son diversas actividades para promover la organización como realización de reuniones y convocatorias masivas. En el siguiente cuadro se muestran antecedentes de algunas de las licitaciones.

Licitación	Actividades a realizar y costos totales	Costos unitarios
fortalecimiento de organizaciones indígenas de Atacama	25 horas pedagógicas para 25 personas capacitadas por valor de \$10.000.000	\$400.000 por capacitado
fortalecimiento de ADI en Tarapacá	26 millones de pesos	No se pudo determinar
Difusión del Convenio 169 de la OIT	4 seminarios de 4 horas cada uno con una asistencia total de 120 dirigentes de las comunidades	\$ 41.000 por usuario \$312.500 por hora de capacitación (incluye capacitador e infraestructura)
Capacitación a beneficiarios de Chile solidario de Tarapacá	3 millones de pesos para capacitar 33 dirigentes y 20 horas pedagógicas	\$90.000 por usuario \$150.000 por hora de capacitación

## 1.6 Procesos de producción de los componentes

### a) Procedimiento operativo<sup>13</sup>

Al igual que en el programa de Fomento a la economía indígena urbana y rural, para la producción de los componentes se utilizan dos mecanismos de asignación de recursos para la producción de los componentes:

i) Las **Licitaciones públicas** se utilizan para seleccionar proveedores de servicios, los que deben cumplir con los requisitos indicados por ChileCompra para la licitación<sup>14</sup>. Los proveedores de servicios seleccionados reciben recursos con los cuales financian los bienes y servicios para los usuarios, los que son seleccionados por CONADI a partir de las demandas de los usuarios que participan en diferentes programas institucionales.

Componentes	Mecanismos de asignación de recursos	
	Licitación	Concurso
Componente 1. Servicios para la generación de capacidades.....		
Componente 2. Servicios de apoyo para el fortalecimiento ...I		
Componente 3: Servicio de financiamiento para el funcionamiento de ADIS.....		
Componente 4. Servicio de asistencia social para población indígena.....		

El

procedimiento de las licitaciones se puede ver en detalle en la figura N° 1<sup>15</sup>. Las licitaciones se realizan por el mecanismo definido administrativa y legalmente por ChileCompra y el tiempo de convocatoria a postulaciones es de un mínimo de 11 días.

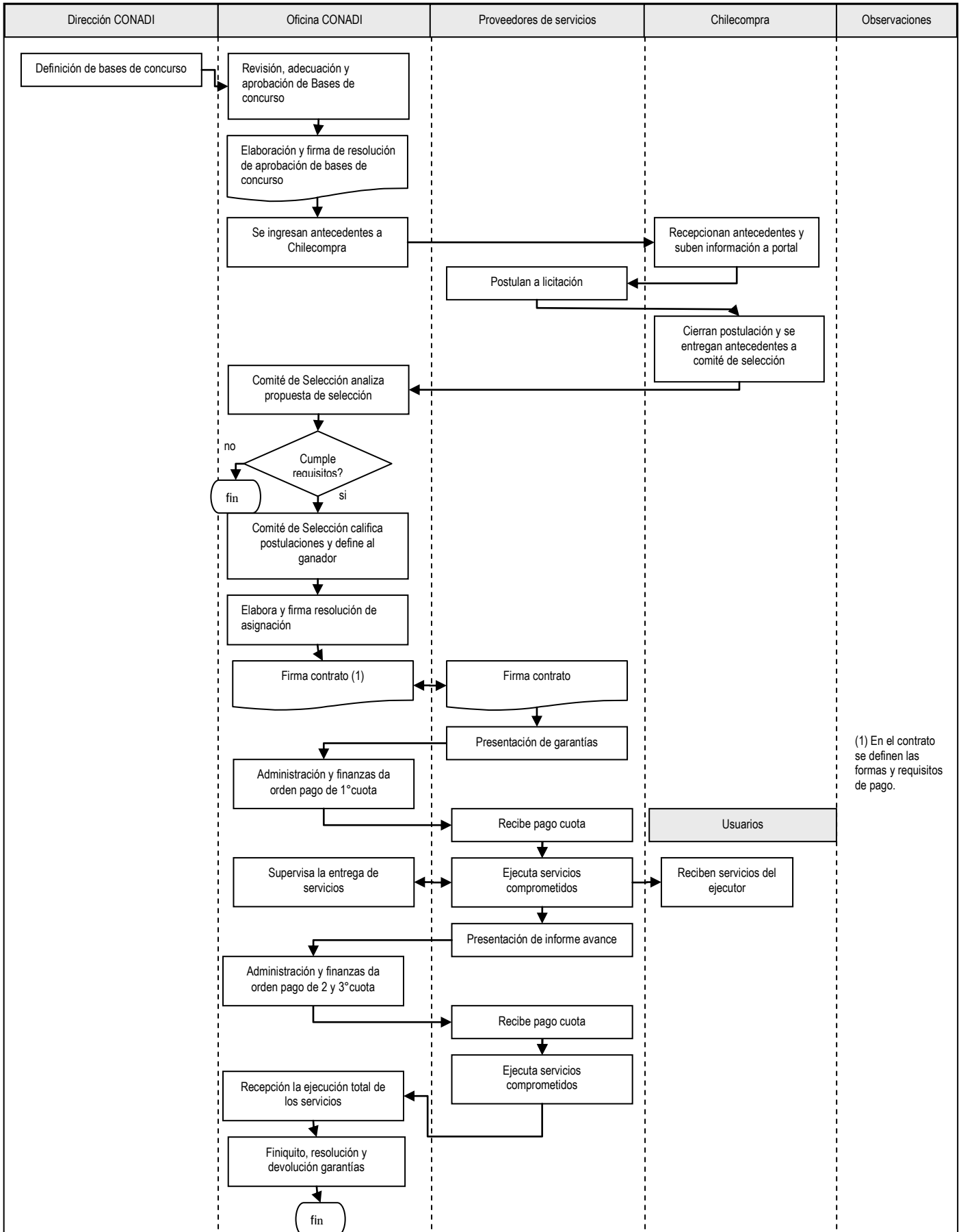
Las propuestas presentadas a la licitación deben ser acompañadas de Boleta de garantía de seriedad de la oferta, de acuerdo a lo establecido en el Art. 68° de la Ley de compras públicas. Dicha garantía fluctúa entre el 5 y 30% del valor contratado.

<sup>13</sup> Se obtuvo la información para este capítulo por los documentos entregados por DIPRES/CONADI y por entrevista presencial y telefónica con Paola Poblete Jefe del Departamento de Desarrollo de CONADI del fondo de Desarrollo Indígena.

<sup>14</sup> Antes de operar el sistema de compras públicas se utilizaba el mecanismo de inscripción en un registro público de consultores y organismos especializados, los cuales deberían inscribirse a lo menos 6 meses antes de una licitación.

<sup>15</sup> Todos los flujogramas de procesos son de elaboración propia del panel a partir de la información recibida.

Figura N° 1: Proceso asignación y ejecución de recursos por licitación



Una vez que se cierra la postulación un comité institucional analiza los antecedentes de los postulantes y define a quien se le asignan los recursos, considerando una pauta de evaluación de los bienes y servicios que se comprometen. En el cuadro siguiente se muestran los criterios de selección que se utilizan para la contratación de empresas proveedoras de servicios.

Antecedentes consultora	Experiencia de la Consultora en proyectos públicos y privados
	Experiencia de la Consultora en temática indígena y del proyecto
	Infraestructura y equipamiento de la consultora comprometidos para la ejecución del proyecto.
Calidad profesional	Equipo profesional y técnico coherente con requerimientos técnicos en el tema de la licitación.
	Equipo profesional y técnico con experiencia en la temática indígena.
	Equipo profesional y técnico con experiencia en la temática del proyecto.
Calidad de propuesta	Señala objetivos claros y coherentes con las bases técnicas estableciendo una metodología de trabajo.
	Se plantea objetivos adicionales o amplía el alcance de los existentes en las bases técnicas, lo que mejoran los resultados del proyecto sin desvirtuarlo técnicamente.
	Los productos que genera la propuesta responden a los requerimientos de las bases técnicas.
	Se plantea productos adicionales o amplía el alcance de los existentes en las bases técnicas, lo que mejoran los resultados del proyecto sin desvirtuarlo técnicamente.
	La metodología planteada responde a los requerimientos de los objetivos y productos a lograr en el proyecto.
	Las actividades del proyecto han sido identificadas y descritas satisfactoriamente, adjuntándose carta Gantt, con las actividades y productos.
Precio de la oferta	Señala una clara organización del equipo de trabajo
	La distribución de los recursos por etapa responde a los requerimientos del proyecto
	Los productos del proyecto se encuentran identificados satisfactoriamente en la propuesta económica

Se observa que los criterios utilizados son los pertinentes y normalmente utilizados para este tipo de selección de proveedores de servicios, pero no se tiene información sobre las pautas utilizadas para calificar cada uno de los aspectos evaluados.

El proceso de selección y adjudicación demora entre 5 y 10 días. La institución ganadora debe presentar una garantía fiel y oportuno cumplimiento que normalmente corresponde al 10% del valor total de l. Además debe presentar una Garantía para el pago (garantía bancaria, vale vista, seguro o póliza) cuando se entregan anticipos por parte de CONADI. Se paga normalmente en 3 cuotas y a cada una le debe anteceder un informe de avance o un informe final en el caso de la última cuota. Finalmente CONADI realiza un finiquito y se devuelven las garantías de la institución ejecutora.

**Participación de usuarios:** En las licitaciones la participación de los usuarios no está en el proceso mismo de selección de proveedor de servicio sino en el momento en que se definen las demandas y cuando reciben los servicios de los prestadores. Por otra parte, los usuarios y sus comunidades pueden canalizar sus reclamos y sugerencias por medio de los representantes indígenas que participan en las mesas territoriales o vía los consejeros regionales de CONADI

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

El caso de los concursos presenta un proceso más complejo que el de licitación ya que participan los usuarios finales – personas u organizaciones - de los servicios, como se puede observar en las figuras N° 2 y 3 y que se reseñan a continuación:

Figura N° 2: Proceso desde definición de concurso a notificación al usuario seleccionado

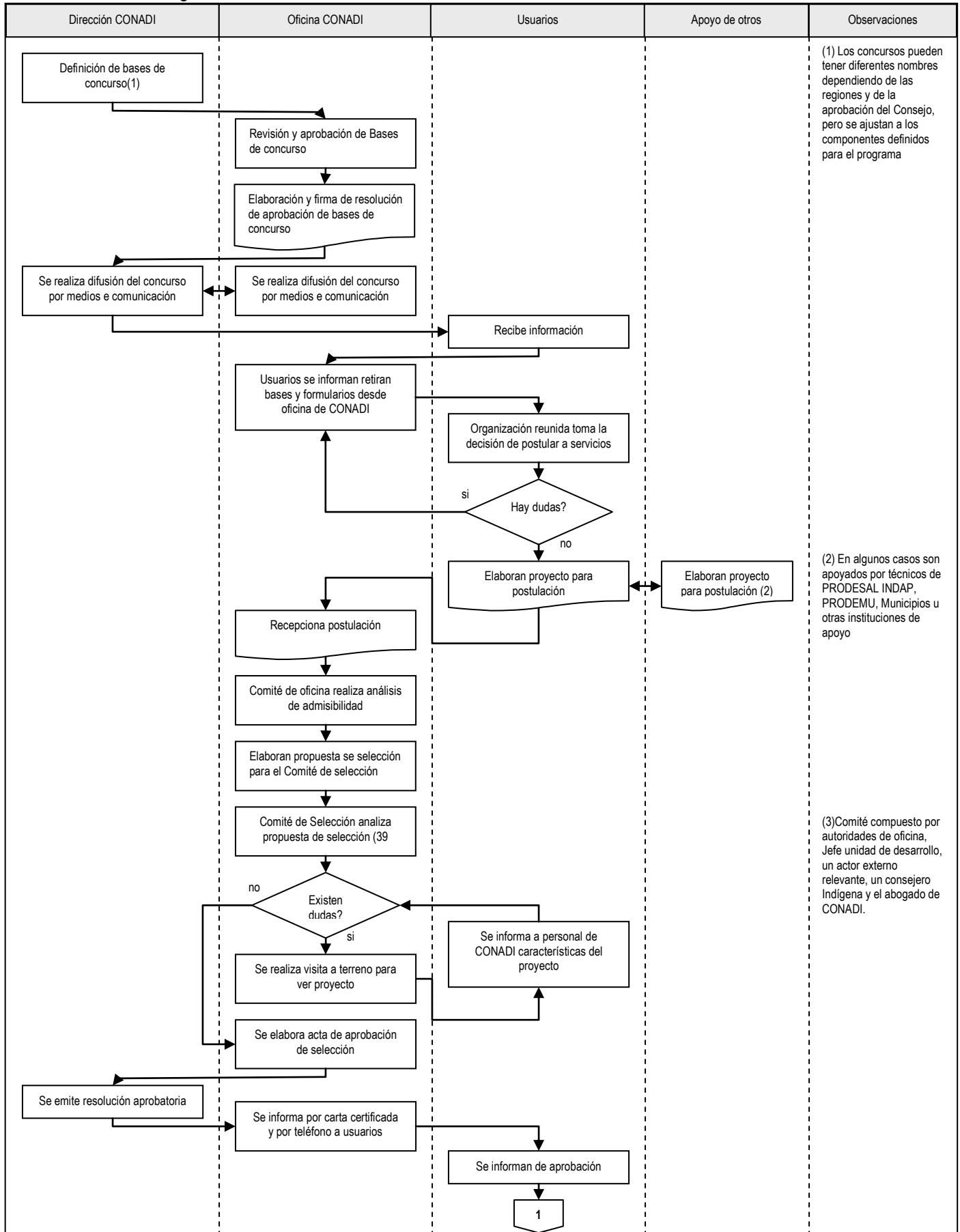
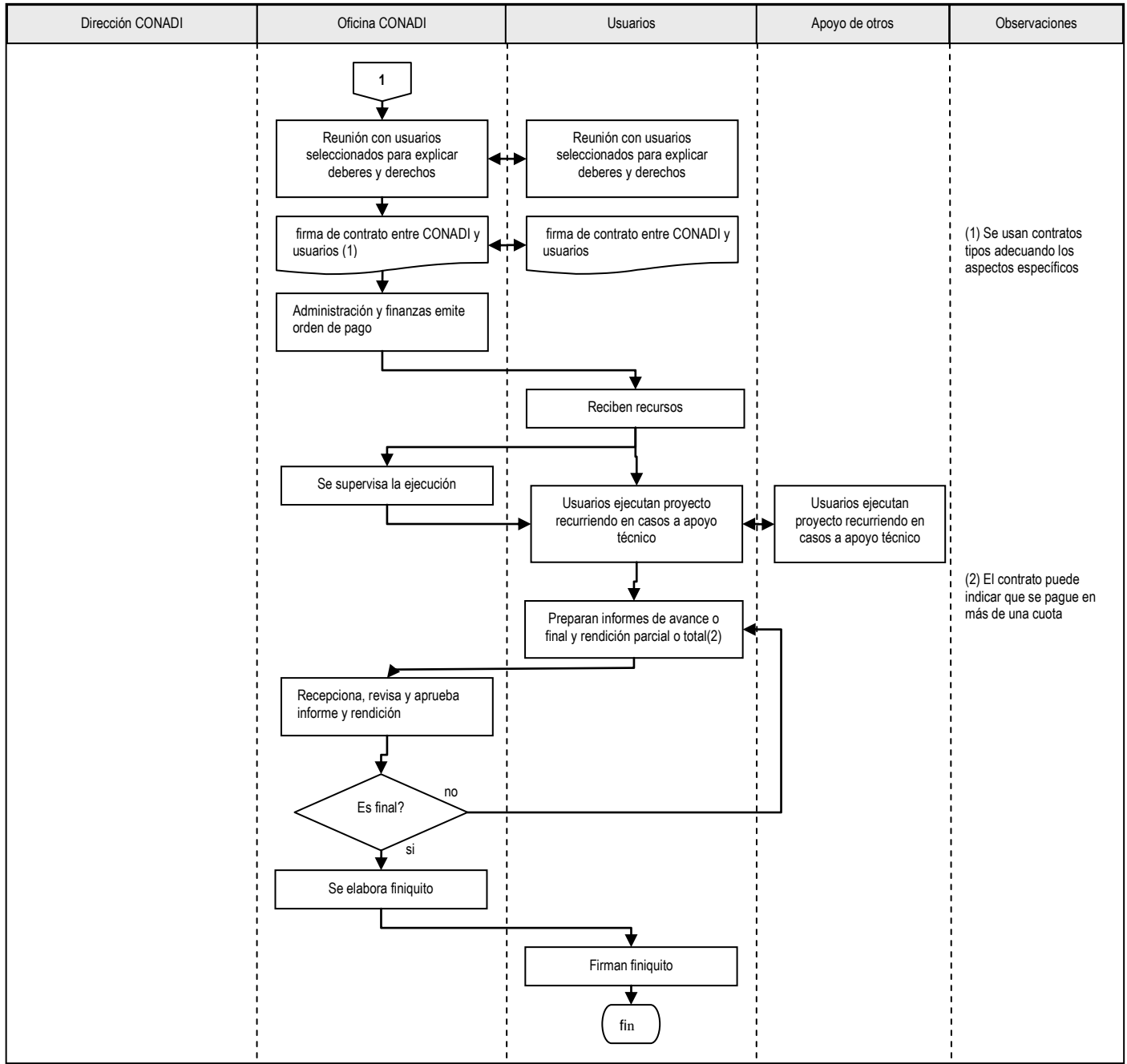


Figura N° 3: Proceso desde notificación al usuario seleccionado a término de ejecución de proyecto



Bases de concurso: El proceso comienza con la definición de las bases del concurso que es elaborada y aprobada por resolución de la unidad operativa de CONADI ubicada en la región respectiva. En estas bases se incluyen los formularios donde se solicitan desde los antecedentes de los postulantes (género, características etéreas, etc.) hasta los antecedentes relativos al proyecto que se postula (características del negocio, demanda por el bien o servicio, costos, etc.), antecedentes que son utilizados al momento de realizar la selección de postulantes.

Convocatoria y difusión: Antes de iniciar la apertura de la ventanilla receptora, se realiza una convocatoria amplia utilizando los medios de comunicación masivo (Conferencias de prensa, diarios, afiches, trípticos distribuidos a todas las municipalidades) y por medio de los municipios.

Postulación: los usuarios retiran bases y formularios de la oficina de CONADI más cercana a su domicilio, analizan sus contenidos con la organización a la cual pertenecen y deciden postular al concurso, para lo cual presentan el proyecto respectivo y cuando disponen de apoyo técnico entregado por otros organismos públicos o privados, estos ayudan en la formulación del proyecto.

Selección de postulaciones: Cerrada la ventanilla de postulación, un Comité constituido por funcionarios de la oficina de CONADI a nivel regional, realizan la revisión de los proyectos y determinan su admisibilidad, en base al cumplimiento de los requisitos administrativos y legales solicitados en las bases (calidad de indígena, presentación dentro de plazos y duración del proyecto en los plazos definidos, entre otros). Revisados las bases de llamados de CONADI en los últimos 12 meses, no se encontró un llamado a concurso para este programa, por lo tanto, no se cuenta con información sobre los criterios utilizados para la selección de proyectos.

Finalmente los proyectos son analizados por el comité de Selección, constituido por el Jefe de la Unidad de Desarrollo, un actor externo a CONADI relevante para el concurso (por ej.: un directivo de CORFO o SERCOTEC), un consejero Indígena y el abogado de CONADI que es el responsable de emitir el acta de selección. Con ésta decisión se elabora una resolución firmada por el responsable de la Unidad Operativa o Director de la unidad operativa (regional) de CONADI.

Pago de Recursos y ejecución: Seleccionados los proyectos, se convoca a una reunión en la oficina de CONADI con los usuarios, a los cuales se les explican los deberes y derechos que tienen respecto de la asignación de recursos. Asimismo, el representante del proyecto seleccionado debe entregar dos pagarés notariales, uno de fiel cumplimiento por el 5% del monto del proyecto y otro que garantice el 100% del monto del proyecto. Cumplido estos requisitos se les entrega el dinero en cheque o depositado en alguna cuenta bancaria definida por los usuarios. Los usuarios ejecutan las inversiones en forma directa o por medio de terceros cuando las características del proyecto lo aconsejan (por ejemplo, en la construcción de un invernadero, pueden contratar a un obrero especializado en construcción que direcciona la obra y los usuarios colocan la mano de obra).

Recepción de inversiones ejecutadas y rendición de cuentas: De acuerdo a las bases de los concursos, terminada la ejecución, CONADI revisa si se realizaron las inversiones comprometidas y los usuarios presentan un informe final con la rendición de cuentas, detallando los gastos y aportes realizados. Cumplida la rendición,



CONADI realiza el cierre administrativo del proyecto. El panel de evaluación no tiene información sobre la cantidad de proyectos que son revisados y supervisados en sus diferentes etapas de ejecución y tampoco conoce la metodología de muestreo de revisión de proyecto, si ésta existe.

**Participación de usuarios:** Estos participan principalmente en la definición de la demanda cuando elaboran la solicitud o el proyecto y en la ejecución de las inversiones. Respecto a los procedimientos utilizados por CONADI, solo existe la oficina de información y reclamos (OIRS) institucional donde normalmente no llegan todos los reclamos o la percepción de los usuarios. Este es un hecho reconocido en muchas instituciones chilenas y latinoamericanas, ya que los usuarios no sienten la suficiente confianza en reclamar ante un organismo que tiene relación o dependencia con el que asigna los recursos a los usuarios.

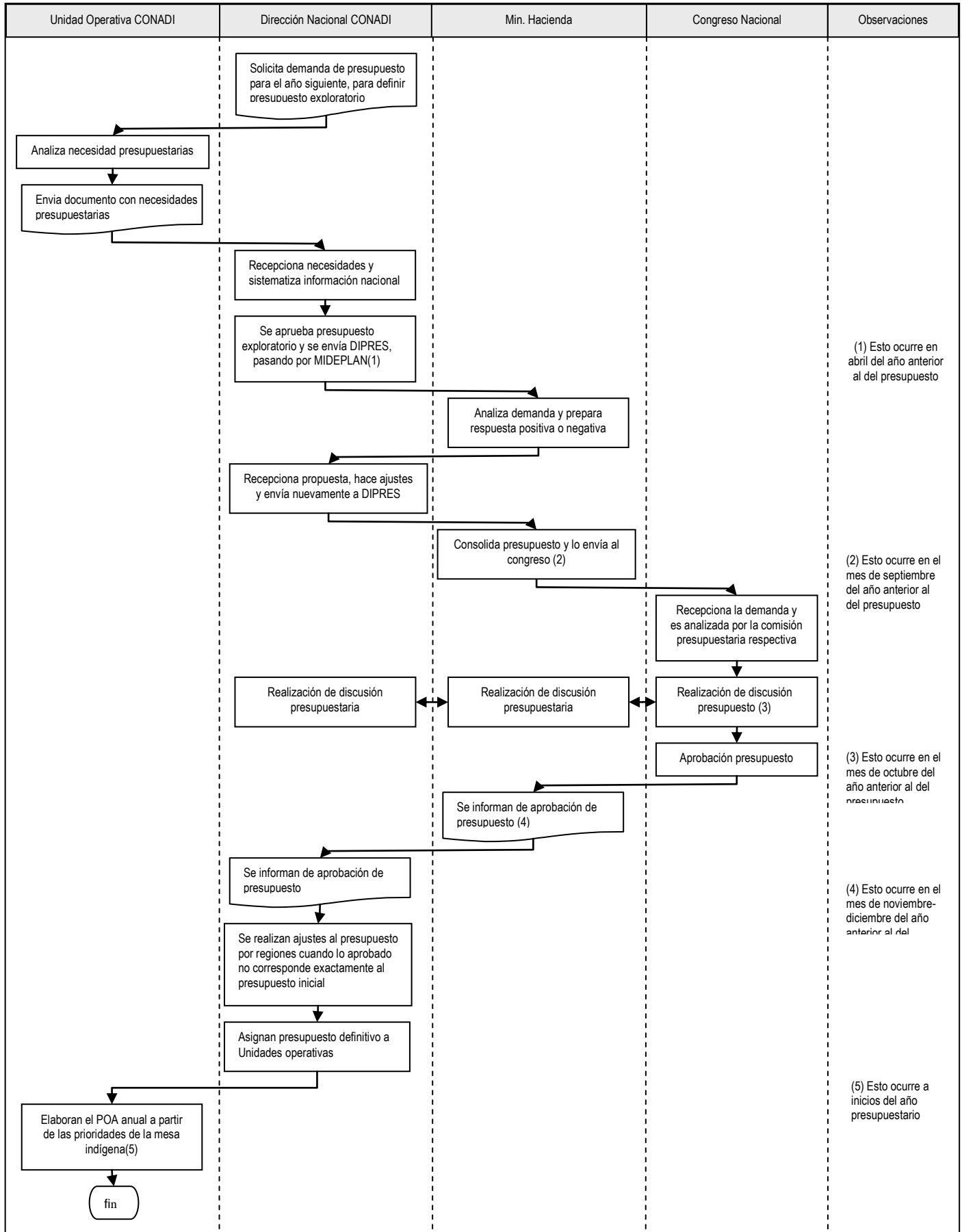
## **b) Criterios de asignación de recursos**

En la figura N° 5 se observa el flujograma del proceso presupuestario, donde se muestra que para la elaboración del presupuesto exploratorio se consulta a las Unidades operativas de las regiones, quienes exponen sus prioridades a partir de la mesa indígena que opera en el territorio. Esta demanda es consolidada en la Dirección Nacional de CONADI y se envía por medio de MIDEPLAN a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Allí se analiza, se da respuesta positiva o negativa a CONADI, y finalmente con la aprobación de CONADI y Hacienda se envía al Congreso para iniciar la discusión presupuestaria.

Este proceso termina en noviembre del año anterior al del presupuesto en discusión y definido el presupuesto, CONADI de nivel central hace los ajustes presupuestarios en base a las demandas expresadas en el presupuesto exploratorio y a partir de los antecedentes históricos de gastos y de los niveles de desempeño de las regiones. Entre diciembre y enero las Unidades operativas actualizan el POA elaborado en el mes de Abril previo a la presentación del Proyecto exploratorio<sup>16</sup>. Al momento del cierre de este informe no se tiene información de los criterios utilizados para asignar recursos a los diferentes componentes del programa y solo se plantea por parte del equipo del programa, que son las regiones de acuerdo a su realidad y a la demanda territorial, las que deciden cuantos recursos colocar en determinado territorio y que temáticas se deben potenciar.

---

<sup>16</sup> Información entregada por el equipo profesional que se ha entrevistado en reiteradas oportunidades.



### c) Recuperación de gastos

Entendiendo por recuperación de gastos de las inversiones a la capacidad de los usuarios de realizar aportes propios al costo total de las inversiones, la normativa de CONADI indica lo siguiente:

- a) Todo proyecto presentado a los fondos concursables de CONADI, deberá considerar un **aporte propio** (del o los beneficiarios) de al **menos un 10% del monto solicitado a la CONADI**, que deberá ser efectuado a través de: mano de obra, materiales, maquinaria u otro bien mueble, y deberá estar acreditado mediante una declaración simple de aportes propios en el Formulario de Presentación de Proyectos.

**La no inclusión o acreditación de este aporte será causal de eliminación del Concurso.** Los aportes referidos a maquinaria, herramientas, y materias primas que los beneficiarios aporten al proyecto deberán ser rendidos o justificados mediante carta. También se considerará válido como rendición el informe técnico al respecto que emita el personal de la Unidad de Desarrollo, salvo que estos aportes hayan sido adquiridos especialmente para el efecto, en cuyo caso se rendirán la boleta o factura correspondiente.

- b) Para el caso de los postulantes que forman parte del programa **Chile Solidario el aporte propio** deberá ser de al menos un **5 % del monto** solicitado a CONADI.

Fuente: información enviada por María Angélica Campos coordinadora Nacional de Programas CONADI

Por lo tanto, la exigencia de aporte propio de cada componente tiene que respetar la norma explicitada. Respecto a cual es el aporte real y efectivo de los usuarios, a la fecha no se ha encontrado evidencia documental que nos permita señalar que estas normas efectivamente se están cumpliendo.

Comparando con otras instituciones a las cuales el mundo indígena también postula, el aporte propio exigido es menor al de INDAP donde normalmente el aporte propio es del 25 % del valor del proyecto o de Ley de Riego que alcanza a la misma cifra. Normalmente las políticas públicas disminuyen el aporte de los usuarios cuando se trata de población con alto grado de vulnerabilidad, que podría ser este caso, pero no se cuenta con una definición clara de población objetivo, por lo tanto, no es posible indicar que esa sea la posible justificación de los bajos montos de aporte de los usuarios.

### d) Criterios de focalización y mecanismos de selección de beneficiarios

La legislación vigente expresa que los beneficios del programa pueden ser entregados a todo indígena que lo solicite y que cumpla con las condiciones mínimas que se indican en los concursos. Sin embargo, en todos los componentes del programa, por los montos asignados vía concurso y por el tipo de actividad que se ha financiado en los últimos 3 años, se observa que se está focalizando en sectores de alta y media vulnerabilidad. De hecho, existen recursos destinados a potenciar las actividades organizacionales de beneficiarios del programa Chile Solidario, donde se concentra población vulnerable. Esta focalización que se da en la realidad, es producto de las decisiones del programa a nivel

de región y de las prioridades definidas en los Consejos regionales indígenas, pero el panel no logró conocer los criterios específicos utilizados para focalizar cada uno de los componentes del programa.

En el contexto anterior, la selección de beneficiarios está determinada en primera instancia por la focalización territorial que se da en las regiones y posteriormente por el cumplimiento de los requisitos técnico administrativos de los concursos indicados en el punto a) donde se explica el procedimiento de selección de proyectos.

Por otra parte, en las bases de concursos revisados no se observa con claridad las condiciones de entrada de un usuario a un determinado componente, especialmente a los componentes 1 (sensibilización) y 2 (fortalecimiento), que entregan servicios similares pero para supuestos diferentes estados de desarrollo de las organizaciones. Se requiere especificar cuando un usuario puede postular a uno u otro componente, para lo cual debe justificar el nivel de desarrollo en que se encuentra su organización (por ejemplo cantidad de socios, o nivel de actividad durante el año). El hecho de fijar estas condiciones de entrada y salida, pueden focalizar mejor el programa y evitar duplicidades entre los componentes.

### 1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial

La población potencial del Programa corresponde a toda la población indígena reconocida por los registros censales, sea miembro o no de una comunidad indígena, urbana o rural, totalizando a 692.192 personas de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del año 2002. El detalle según grupo étnico es el siguiente<sup>17</sup>:

**Cuadro N° 1**  
**Población Potencial Programa de Apoyo a la Gestión Social según etnia**

Pueblo	Número de Personas	%
Aymara	48.501	7.0%
Atacameño	21.015	3.0%
Quechua	6.175	0.9%
Colla	3.198	0.5%
Rapa Nui	4.647	0.7%
Mapuche	604.349	87.3%
Kawésqar	2.622	0.4%
Kawésqar	2.622	0.4%

<sup>17</sup> Para la elaboración de esta sección se tomo como base el Informe Final de Evaluación Programa Fondo de Tierras y Aguas Indígenas Cooperación Nacional de Desarrollo Indígena, DIPRES, agosto 2008 así como el estudio "Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile - Censo 2002". Instituto Nacional de Estadísticas (INE) -Programa Orígenes (MIDEPLAN / BID). Santiago de Chile. 21 de marzo de 2005.

TOTAL	692.192	100%
-------	---------	------

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2002

La Ley Indígena (No. 19.253) es amplia y el espíritu de los/las legisladores fue incluir a todos/as aquellos que son indígenas, por lo tanto no excluye a nadie que sea reconocido como indígena independiente de su situación económica, laboral, organizacional u otras.

La población indígena chilena según su pertenencia es heterogénea destacándose el alto porcentaje del pueblo mapuche representando el 87,3%, le siguen en un distante segundo lugar los aymara (7%), posteriormente están los atacameños (3%) mientras el resto de las etnias suman en total un 2,7% (colla, rapanui, quechua, yámana y alacalufe).

El Censo 2002 determinó una población indígena total a nivel nacional de 692.192 personas que equivalen a la población potencial del Programa y corresponde al 4,6% de la población total del país. Sin embargo, según la Encuesta CASEN del año 2006 el total alcanza a 1.060.786 personas, representando al 6,6% de la población del país. La brecha de 368.594 personas se explica por las diferencias metodológicas entre el Censo y la CASEN. Para la presente evaluación se considerará al Censo 2002 como fuente de información para definir la población potencial del Programa y calcular las tasas de cobertura.

#### **Caracterización Socio-Demográfica**

La población indígena por regiones según el Censo 2002 se concentra principalmente en las Regiones de La Araucanía con un 29,5% seguido de la Metropolitana con un 27,7%; Los Lagos con un 14,7% (ahora correspondiente a las Regiones de Los Ríos y Los Lagos); Bío Bío con un 7,8%; Tarapacá con un 7,1% (actualmente incluye las Regiones de Arica y Parinacota, y de Tarapacá) mientras las Regiones de Coquimbo, Atacama y del Maule son las que tienen menor presencia indígena equivalente al 0,8%, 1,1% y 1,2% respectivamente. En el resto de las regiones la población indígena se encuentra en porcentajes muy menores.

El pueblo mapuche en un 52% se concentra en las Regiones del Bío Bío y Los Lagos.

En relación al peso regional de la población indígena respecto de la población total, se observa que las regiones donde la proporción es más alta son: La Araucanía con un 23,5%; Tarapacá con un 11,5% (ahora son las Regiones de Arica y Parinacota, y de Tarapacá); Los Lagos con un 9,5% (ahora son las Regiones de Los Ríos y Los Lagos); y Aysén con un 8,9%. Por otra parte, la proporción de población indígena en la Región Metropolitana alcanza al 3,2% del total a pesar de contener el 27,7% de la población indígena a nivel nacional. Las regiones que proporcionalmente tienen menos población indígena son: las de Coquimbo y del Maule, ambas con un porcentaje del 0,9%.

La descripción según la composición por sexo de la población indígena muestra que las mujeres representan el 49,5% y los hombres el 50,5%; lo que comparado con el total de la población chilena muestra una diferencia en el sentido inverso, dado que la proporción de mujeres es levemente superior a la de los hombres (50,7% y 49,3% respectivamente). Esta proporción entre mujeres y hombres no es homogénea entre las distintas etnias como la muestra el índice de masculinidad. El valor de este índice es de 97,1 en la población nacional, lo que significa que por cada 100 mujeres hay 97,1 hombres. Los

valores para la población indígena, indican que hay más hombres que mujeres, con un índice de masculinidad promedio de 101,6 (las excepciones están dadas por los pueblos quechua y rapanui). Destacan los índices de masculinidad de los pueblos alacalufe (118,7), colla (111,6), aymara (108,3), atacameño (106,8) y mapuche (101,6).

La población mapuche tiene una mayor presencia en el ámbito rural comparada al resto de la población indígena con un 37,6%<sup>18</sup>. Sin embargo, 1 de cada 3 indígenas vive en zonas rurales, lo que supone que los indígenas emigran a la ciudad en busca de mejores condiciones socioeconómicas. Si bien la población mapuche es mayor en relación a las otras etnias, el porcentaje de urbanización (que se va a vivir a la ciudad) más elevado -incluso por sobre el promedio nacional- lo tienen los rapanui con un 92,3%, seguidos por los alacalufes con 87,5% y, finalmente, los aymara con un 86,8% mientras los mapuches alcanzan al 62%.

La distribución de la población indígena según rama de actividad económica muestra que el conjunto de los pueblos indígenas mayoritariamente se concentra en torno a la rama "Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca" (20,2%), lo que equivale a 50.519 personas. Los hombres son quienes mayoritariamente se concentran en esta rama (27,1% del total de hombres). Le sigue en importancia numérica "Comercio al por mayor y menor" con un 16% abarcando a 39.858 personas. De las cuales 26.160 (X% del total de hombres indígenas) son hombres y 13.698 mujeres (Y% del total de mujeres). Estas últimas, mayoritariamente se concentran en la categoría "Hogares privados con servicio doméstico" (32% del total de mujeres).

Los hombres rurales se concentran en la rama "Agricultura ganadería, caza, silvicultura, pesca" en un 66,9%, en cambio en la zona urbana lo hacen sólo en un 8,9%, los que se concentran en actividades económicas vinculadas con el comercio al por mayor o menor (19,4%), la industria manufactura (18,9%) y construcción (16,4%). Las mujeres indígenas, tanto en el ámbito rural como urbano, se concentran en torno a la categoría "Hogares privados con servicio doméstico" con un 32%. Se destaca la participación que tiene la mujer del área rural en el sector agrícola (20,7%), ya que generalmente su contribución en este segmento es ampliamente subestimada, no obstante ellas realizan actividades agrícolas como el cuidado del ganado corral, post-cosecha y selección de granos, entre otros.

Uno de los aspectos significativos a considerar al momento de comparar la estructura etárea de la población indígena y no indígena, se refiere a que en el tramo de edad entre 0 y 5 años las proporcionalidades son similares entre unos y otros. En el tramo de entre 10 y 39 años se encuentra una mayor proporción de indígenas, relación que se invierte a partir de los tramos de edad mayores de 40 años.

Según el estudio "Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile, en la población no indígena las mujeres son más numerosas a partir de los 25 años. En cambio, en la población indígena, si bien a medida que aumenta la edad las diferencias porcentuales tienden a nivelarse, sólo a partir de los 50 años tienen una mayor representación que los hombres. Al considerar los menores de 15 años, el aporte relativo es mayor en las mujeres que en los hombres, sólo en alacalufe y rapanui. En el resto de las etnias son los hombres quienes contribuyen mayoritariamente a ese grupo etéreo con

<sup>18</sup> Véase "Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile - Censo 2002". Instituto Nacional de Estadísticas (INE) - Programa Orígenes (MIDEPLAN / BID). Santiago de Chile. 21 de marzo de 2005.

la excepción. De los aymara, quechua y rapanui, los hombres menores de 40 años tienen una mayor representación. Por otra parte, sólo en mapuche y yámana se encuentran más mujeres mayores de 50 años. En las etnias restantes los hombres son quienes tienen mayor superioridad relativa.

## **1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo**

El panel no tuvo acceso a información general y detallada de la población objetivo del programa a nivel de los componentes. De acuerdo a los antecedentes entregados por la institución la Ley Indígena mandata a incluir y atender a todas las personas que pertenecen a los diferentes grupos étnicos del país sin hacer distinción por sus características productivas, económicas, sociales, organizacionales u otras.

Por lo tanto, la institución no entregó información respecto a la cuantificación de la población objetivo que en su definición actual se iguala con la población potencial.

Asimismo se observa que la institución podría optimizar la información existente para definir la población objetivo por componentes, como es el caso del componente 4 denominado Asistencia Social. En efecto, la población indígena que corre riesgo de extinción incluye a: Kawésqar (138 personas), Yagan (975 personas), Coya (5,467 personas), de parte de la población atacameña (9.998 personas en total) y Rapa Nui (7.720 personas en total). Para esta población indígena resulta indispensable la generación de instrumentos de asistencia social oportunos, pertinentes y eficientes orientados a satisfacer sus necesidades básicas.

La población objetivo del Programa es variada e incluye a: dirigentes/as, líderes y miembros e base de comunidades y organizaciones indígenas rurales y urbanas; Usuarios / beneficiarios de otros Fondos Sociales CONADI (Fondo de Tierras y Aguas, Unidad de Cultura y Educación); Población indígena de las Áreas de Desarrollo Indígenas (ADIs) decretadas.; grupos de población indígena rural y urbana en riesgo de extinción física y extrema pobreza.

## **1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación**

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

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, es creada mediante el Artículo 38 de la Ley N° 19.253, como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación. Tiene dos subdirecciones nacionales, una en la ciudad de Temuco que tiene a su cargo 3 direcciones regionales<sup>19</sup>; y otra en la ciudad de Iquique, que a su vez tiene a su cargo 2 Oficinas de Asuntos Indígenas<sup>20</sup>, existen además Oficinas de Asuntos Indígenas en Santiago, Isla de Pascua y Punta Arenas, que dependen directamente de la Dirección Nacional. La CONADI es el organismo encargado de

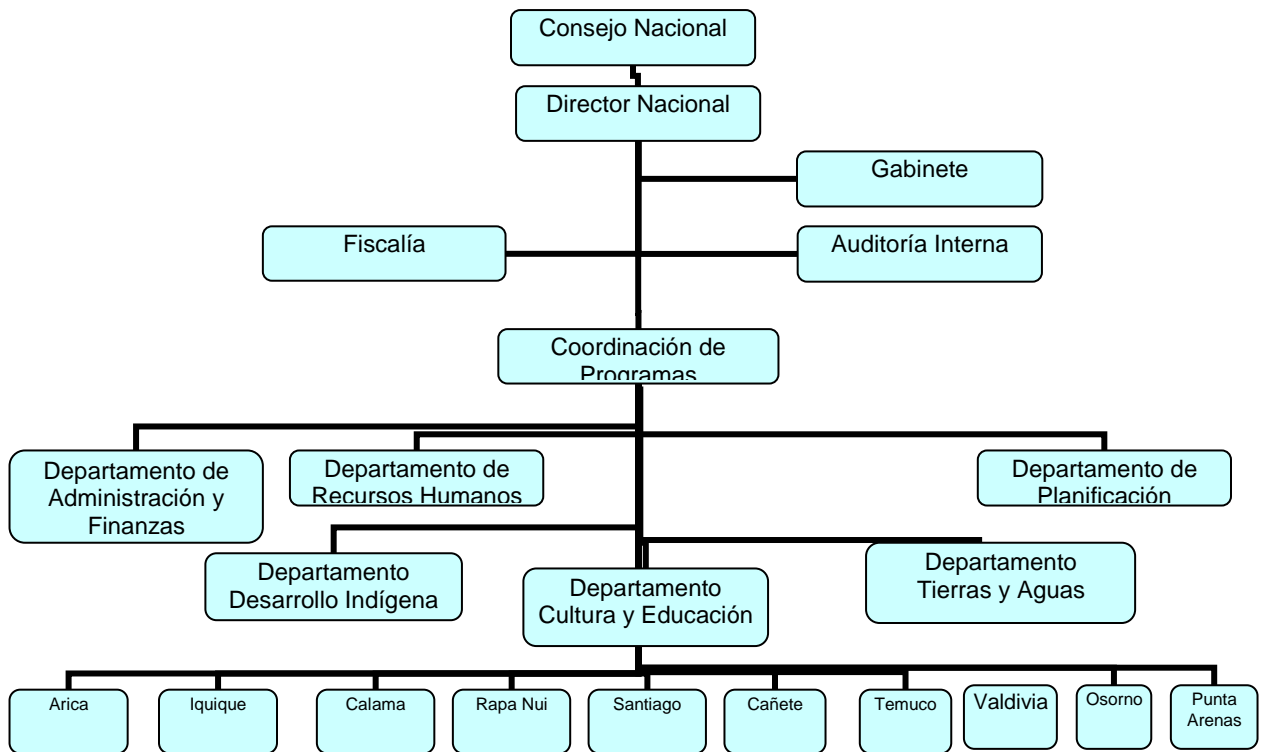
---

<sup>19</sup> Cañete, Valdivia y Osorno

<sup>20</sup> Arica y San Pedro de Atacama

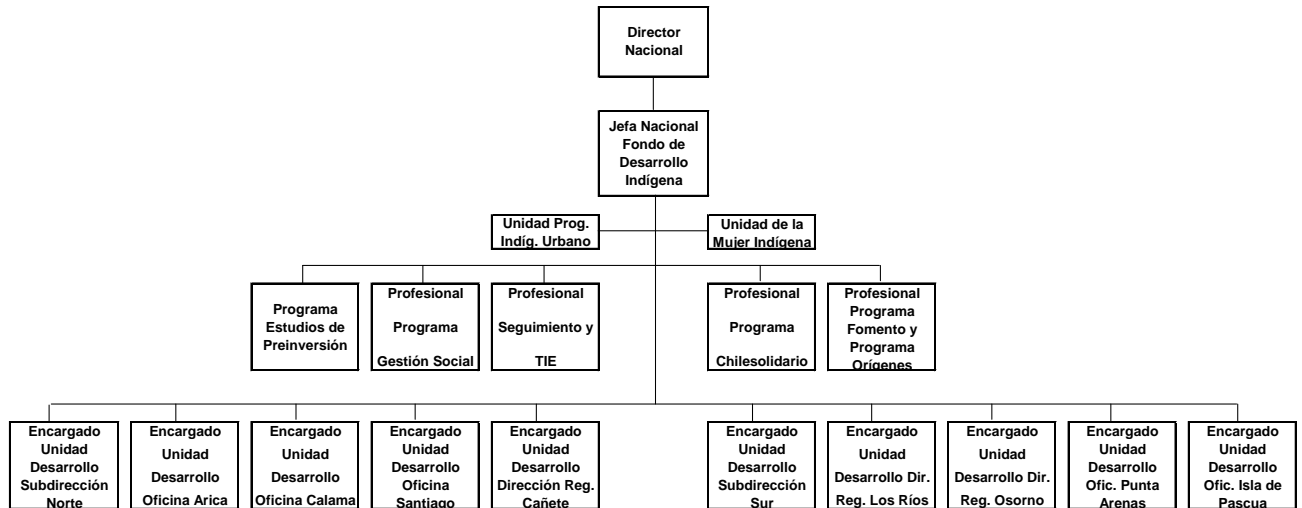
promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional. Mediante el Artículo 23 de la misma Ley, se crea el Fondo de Desarrollo Indígena.

El Departamento de Desarrollo Indígena, Unidad Responsable del Programa, se ubica en la cuarta línea jerárquica dentro de la institución. Ello se visualiza en el siguiente Organigrama de la CONADI, donde se muestra la ubicación del Departamento de Desarrollo como Unidad Responsable del Programa, bajo la dependencia de la Coordinación Nacional de Programas:



El siguiente esquema presenta a su vez, la estructura organizacional de la Unidad Responsable del Programa.





La Jefa Nacional del Departamento de Desarrollo Indígena es responsable por los programas de Apoyo a la Gestión Social Indígena y de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural. A su alero se han designado dos profesionales, los que tienen a su cargo la ejecución de cada uno de estos programas. En el nivel nacional, participan además un profesional a cargo del seguimiento de ambos programas del Fondo y del Programa de turismo de intereses especiales y otro responsable de la ejecución del convenio que se ha desarrollado con el Programa Chile Solidario<sup>21</sup>. A esto se le agrega una profesional responsable de la Unidad de Mujer Indígena, que participa dedicando su tiempo en forma parcial en ambos programas del Fondo.

En el nivel regional los Encargados de las Unidades de Desarrollo en las Unidades Operativas, velan por la ejecución de los proyectos que forman parte de los Programas, en las jurisdicciones en que cada una de estas actúa. Ellos planifican, en coordinación con las agendas regionales y territoriales, el presupuesto que forma parte de los Programas (Fomento Económico y Gestión Social). Las Unidades de Desarrollo de las Unidades Operativas cuentan con un equipo integrado por el Encargado y profesionales/técnicos de apoyo.

El FDI no cuenta con un manual que describa cargos y perfiles.

La dotación de personal está compuesta por 35 técnicos. A este equipo se le debe agregar 11 técnicos que trabajan para los fondos que el FDI ejecuta como contrapartida del Programa Orígenes, y que son contratados para estos fines por el periodo de duración de dicho Programa:

Dos profesionales tienen a su cargo la Unidad de la Mujer, constituida durante el año 2008, con fondos asignados para sus acciones a partir de 2009. Por último, cuatro técnicos se han integrado al FDI para elaborar un futuro programa indígena urbano, con apoyo del BID.

<sup>21</sup> Convenio que posibilita que el FDI financie proyectos a beneficiarios del Programa Chile Solidario.

El total de técnicos asciende a 52 técnicos. Si descontamos los profesionales que están elaborando el Programa Indígena Urbano y de la Unidad de la Mujer, que no participan en la ejecución del Programa en evaluación, el total asciende a 46 personas contratadas.

De éstos, 5 trabajan en el nivel central y el resto en las unidades operativas establecidas en las regiones. Salvo las oficinas de Santiago, donde el número de profesionales permite una dedicación específica a uno u otro programa, en el resto de los casos, los funcionarios trabajan indistintamente en ambos.

#### Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades al interior de la unidad responsable del Programa<sup>22</sup>

La(el) Jefa(e) del Departamento de Desarrollo Indígena tiene como funciones dirigir el Fondo de Desarrollo Indígena, conduciendo los programas con la asistencia de su equipo técnico de nivel central; coordinar las relaciones con otros servicios públicos; asegurar su ejecución presupuestaria, en resumen, velar por el buen funcionamiento del Fondo tanto en lo técnico, como en lo político institucional. A nivel de funciones programáticas, es responsable de: (1) administrar, coordinar, controlar y orientar la ejecución global de las actividades del programa, velando por el cumplimiento de sus objetivos, los marcos lógicos vigentes y los convenios interinstitucionales, (2) crear los mecanismos que aseguren el eficiente manejo de los recursos, (3) ejecutar los componentes correspondientes en el ámbito de estudios de preinversión, fomento productivo y social, (4) velar por la integralidad, coherencia y pertinencia étnica de las intervenciones, (5) suscribir convenios, acuerdos y contrataciones, (6) ser responsable del seguimiento y evaluación del programa, incluyendo el diseño e implementación del sistema de información, (7) supervisar todos los estudios que se efectúen en el marco del programa, (8) coordinar las acciones de difusión del programa, y (9) velar por la debida consideración de los elementos indígenas, laborales, de género y de gestión ambiental, en el programa.

La coordinación entre el equipo de la Jefatura del FDI y las Unidades operativas, se realiza con los encargados de las Unidades de Desarrollo Indígena, en cada una de las oficinas regionales que administra CONADI a través de correo electrónico, llamadas telefónicas, memorándum y reuniones en donde participan el equipo del FDI.

Los Encargados de Desarrollo de las Unidades de Desarrollo Indígena tienen como funciones conducir en su jurisdicción la elaboración de los planes operativos anuales, su presentación a la Jefatura del Departamento de Desarrollo Indígena para su análisis y aprobación, la ejecución de los concursos y licitaciones públicas asociadas al Programa, la presentación de los convenios de ejecución de proyectos y contratos al Jefe de Oficina para su firma<sup>23</sup>, la supervisión de su ejecución y su registro en el software de seguimiento.

Específicamente, tienen las siguientes responsabilidades: (1) realizar acciones de información, promoción y difusión de los alcances del Programa a las comunidades indígenas; (2) proponer a la Dirección Nacional los requerimientos anuales en términos de actividades y presupuesto asociado, considerando las agendas regionales y territoriales; (3) desarrollar concursos públicos y licitaciones públicas para la producción de los componentes respectivos, elaborando términos de referencia, difundiendo, publicando, evaluando y adjudicando contratos de prestación de servicios; (4) elaborar términos de

---

<sup>22</sup> Información suministrada por el Equipo Responsable del Programa

<sup>23</sup> Esta es la principal función del Jefe de Oficina en relación con el FDI.

referencia y presentar a la Dirección del Departamento Desarrollo Indígena propuestas de prestación de servicios mediante asignación directa; (5) realizar el seguimiento técnico de los servicios en prestación; (6) informar al Departamento de Desarrollo Indígena del avance administrativo de los proyectos incorporando información en el Software de seguimiento de Programas.

#### Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades con otras instituciones relacionadas

CONADI administra los siguientes fondos y programas relacionados con el Fondo de Desarrollo Indígena:

El *Fondo de Cultura y Educación*, orientado a la promoción de estos aspectos en la población indígena. No existen instancias de coordinación con dicho Fondo, a pesar de atender la misma población objetivo y poseer objetivos con puntos en común: La pertinencia cultural, promovida desde el Fondo de Cultura y Educación, también es estimulada desde el FDI.

El *Fondo de Tierras y Aguas Indígenas* restituye tierras y aguas a grupos indígenas. El FDI, en uno de sus componentes, entrega equipamiento a población indígena que ha recuperado su tierra y aguas a través de este Fondo. No existen instancias de coordinación.

El *Programa Orígenes* promueve el desarrollo en comunidades indígenas. El FDI participa de dicho Programa entregando y administrando recursos para inversiones rurales no agrícolas. Existen instancias de coordinación en las mesas de trabajo establecidas por Orígenes para planificar y ejecutar inversiones con fines culturales, organizacionales y productivos. El FDI participa de dichas mesas. Existen además instancias de coordinación a nivel central del Programa de Fomento Productivo FDI / Orígenes que consisten en encuentros bipartitos con una periodicidad de 1-2 meses.

Por otra parte, con el fin de coordinar actividades con instituciones relacionadas del sector público, CONADI elaboró convenios de colaboración con dichas instituciones, ejecutando acciones en forma conjunta, las que se encuentran insertas dentro de las actividades del Fondo de Desarrollo Indígena. Siendo parte integrante de los programas del Fondo, estos convenios y actividades se describen en el ítem 1.6. "Procesos de producción de los componentes".

#### **1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable**

*Dado que CONADI mantiene una estructura organizacional unificada del Fondo de Desarrollo Indígena, que implica el desarrollo de actividades de seguimiento y evaluación en forma simultánea del Programa de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural y el Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena, este punto será analizado en forma integrada para ambos programas.*

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en el año 2003, a través de su Unidad de Planificación, desarrolló y administra el Proyecto denominado "SOFTWARE PARA EL

SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA CONADI”, que permite la consolidación de la información en la totalidad de las Unidades Operativas independientes a nivel nacional y centralizada en la Dirección Nacional, lo cual permite disponer de un sistema de Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos en línea, de todos los programas de la Corporación. Su funcionamiento y obligatoriedad de uso fue aprobado por resolución exenta del Director Nacional y además su utilización es reforzada en las Metas establecidas en el Convenio de Desempeño Colectivo.

El objetivo principal de este Sistema es contar con información en línea de proyectos y beneficiarios, bases de datos de estos. Así mismo, provee de información a los registros de los programas del FDI.

El sistema es operado por técnicos del FDI en las unidades operativas y en el nivel central. En él se registran los distintos programas que cada unidad operativa tiene programado ejecutar, incluyendo variables tales como: nombre del proyecto, fecha programada de inicio, fecha de término programada, localización, cumplimiento de objetivos a través de información acerca de los resultados esperados y alcanzados, ejecutor, tipo de asignación, aporte CONADI y observaciones. Una vez ingresada la información, la Jefatura FDI debe visar lo registrado. A continuación, se va ingresando información de las distintas etapas de vida de los proyectos: las bases de licitación, los términos de referencia, evaluación ex – ante, supervisión y cierre. En varias de estas etapas, la unidad operativa ingresa y la Jefatura debe visar la información. Las variables analizadas dependen de la etapa del ciclo de vida del proyecto. A modo de ejemplo, en el informe de cierre, se califica la focalización, la organización, la participación de beneficiarios, el cumplimiento de aportes comprometidos, satisfacción de usuarios, entre otros aspectos. Por otra parte, se miden resultados, productos y se contrasta lo gastado versus lo presupuestado<sup>24</sup>.

En síntesis, el software provee de información acerca de indicadores en los ámbitos de proceso y producto, en las dimensiones de eficacia, eficiencia, calidad y economía, a nivel de cada uno de los proyectos que ejecutan las unidades operativas en las diversas regiones del país y el nivel central.

La información es suministrada por los encargados de las unidades de desarrollo indígenas en las diversas oficinas, luego de visitas a terreno a los proyectos. Cabe mencionar que la periodicidad de dichas visitas se ve afectado por insuficiencia de recursos para movilización y viáticos. Una vez cerrado el proyecto, parte de la información desaparece del sistema<sup>25</sup>.

Además el FDI, cuenta con bases de datos más específicas definidas por programas, respecto de productos, beneficiarios, coberturas, entre otros, organizados en plantillas Excel, que se administran en el nivel central.

---

<sup>24</sup> Se incluye una descripción de los productos ejecutados, comparándolos con lo comprometido; se detalla y compara el presupuesto inicial versus lo efectivamente gastado por ítem; se analiza los aportes externos comprometidos y los efectivamente entregados. No aporta información acerca de la caracterización de beneficiarios.

<sup>25</sup> Básicamente, desaparece la información específica de cada proyecto, permaneciendo en el sistema los datos principales (nombre, monto, producto, entre otros). De lo que desaparece, se destaca el Informe de Cierre, que contiene información cualitativa y cuantitativa acerca de niveles de logro del proyecto, tales como la satisfacción del usuario, el involucramiento de los beneficiarios, el interés demostrado, desde la perspectiva del funcionario de CONADI que supervisa el proyecto.

El Sistema de Información para la gestión (SIG) incorpora indicadores del FDI que son medidos anualmente por el Sistema de Planificación y Control de Gestión del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) conducido por la Unidad de Planificación y Control de Gestión de la Corporación. La CONADI durante el 2007 certificó bajo norma ISO 9001:2000, su sistema de Planificación y Control de Gestión.

La medición de indicadores ha permitido llevar un seguimiento y control de los indicadores establecidos en el SIG a través de la medición de este por parte de la DIPRES y del Balance de Gestión Integral (BGI), como de los indicadores de los marcos lógicos de los programas a través del Instrumento de Control de Gestión Presentación de Programas al Presupuesto, lo que se realiza anualmente durante el proceso de formulación presupuestaria.

Cabe mencionar que el Programa no ha sido evaluado a la fecha, con excepción de la evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos el año 1999, en el marco del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales.

Dicha evaluación concluye que se justifica la continuidad del programa, recomendando (a) la realización de una consultoría para ordenar y analizar la información acerca del Programa; (b) el diseño de procedimientos y de un sistema de monitoreo y “evaluación en forma urgente” (sic); (c) definición de atribuciones y responsabilidades claras para la ejecución del Programa y (d) rediseño global del mismo, considerando las especificidades étnicas, la redefinición de componentes y el análisis de nuevas alternativas de ejecución, tales como externalización de algunas actividades y transferencia de recursos a municipios, incorporándolos por esta vía al Programa.

Por otra parte, no cuenta con una línea de base que facilite la realización de una evaluación de impacto.

### **1.11. Reformulaciones del Programa**

Si bien la operación global del Fondo de Desarrollo Indígena desde su puesta en el operación el año 1994, ha sido reformulado en varias ocasiones, hasta encontrar su actual estructura a contar del año 2001, en el cual da origen a la formulación del actual Programa, en el período que abarca esta evaluación (2005 – 2008), no ha sido reformulado.

### **1.12. Otros programas relacionados**

CONADI administra los siguientes fondos y programas relacionados con el Fondo de Desarrollo Indígena:

#### Fondo de cultura y educación

El Fondo de Cultura y Educación fue creado en 1995. Entre sus tareas, se encuentra la promoción del reconocimiento y respeto de las culturas e idiomas indígenas a través de la protección de su patrimonio cultural; el apoyo de la formación de profesionales indígenas mediante post-títulos y post-gradados; la definición y establecimiento de un sistema de Educación Intercultural Bilingüe en el país, el subsidio del financiamiento de la residencia

estudiantil para alumnos indígenas de Educación Superior y la Recuperación y revitalización de las lenguas indígenas. Atiende la misma población objetivo. Sus objetivos se vinculan con el FDI considerando la importancia de la pertinencia cultural que CONADI desea imprimir tanto en las iniciativas de fomento productivo como de apoyo a la gestión social. Sin embargo, no existen instancias de coordinación entre ambos fondos.

#### Fondo de tierras y aguas indígenas

El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas nace según lo dispuesto en el Art. 20 de la Ley Indígena. A partir de este fondo, CONADI ha desarrollado una serie de instrumentos tendientes a trabajar para satisfacer distintas demandas de los pueblos originarios asociadas a los recursos de tierra y agua, elementos vitales para impulsar políticas de desarrollo acordes a los lineamientos de gestión de esta Corporación. Por medio de dichos instrumentos, concretamente, CONADI subsidia la adquisición de tierras y aguas a personas, comunidades y asociaciones que requieran ampliar su superficie para mejorar su producción agrícola así como a comunidades indígenas que mantengan conflictos por la restitución histórica de sus tierras. Además, se subsidia la compra de aguas y obras asociadas al riego. Dentro de la población objetivo del FDI se encuentran los beneficiarios del Fondo de tierras y aguas indígenas. Existe alguna vinculación con los objetivos del Programa FDI de apoyo a la gestión social, en la medida que favorecer la organización de las comunidades beneficiarias del FDI facilita la gestión de compras de tierras y aguas del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas. No obstante no existen instancias de coordinación con el FDI.

#### Programa Orígenes

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) y a las comunidades legales indígenas 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.

En relación con el Programa Orígenes, el Fondo de Desarrollo Indígena aporta recursos para la ejecución de proyectos productivos no agrícolas para aquellas comunidades indígenas beneficiarias de Orígenes que lo soliciten. En efecto, las comunidades indígenas, agrupadas en mesas de trabajo, elaboran planes de inversión y definen iniciativas a ejecutar. Estas son financiadas por INDAP y CONAF, tratándose de proyectos agrícolas, por Orígenes, cuando son culturales y organizacionales y por el FDI cuando son productivos no agrícolas. La modalidad de ejecución e interacción se define en el ítem 1.6. “Procesos de producción de los componentes”. No existen instancias de coordinación entre los proyectos organizacionales que financia orígenes y el Programa de Apoyo a la gestión social.

Con respecto a otras instituciones públicas orientadas a la misma población objetivo y vinculados con los objetivos del Programa, se destaca la División de Organizaciones Sociales (DOS), dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que es la institucionalidad del Estado que tiene a su cargo la implementación y coordinación de la política pública en materias de participación ciudadana.

Si bien su público objetivo es la ciudadanía en su conjunto, la DOS ejecuta un fondo al que también pueden acceder, obviamente, los indígenas del país. Se trata del Fondo para el desarrollo de la sociedad civil, cuyo objetivo es fomentar y fortalecer el desarrollo de acciones asociativas de interés público de las organizaciones de la sociedad civil que contribuyan a la autonomía de las mismas y al enriquecimiento del tejido social.

No existe coordinación entre este Fondo y el FDI.

### 1.13. Antecedentes Presupuestarios

**Cuadro Nº 2**  
**Presupuesto Total del Programa 2005-2009 (miles de \$ año 2009)**

Año	Presupuesto de la Institución responsable	Presupuesto Total del Programa
2005	33.532.607	491.793
2006	35.774.238	512.360
2007	43.487.950	544.838
2008	44.517.428	489.247
2009	51.588.706	543.933

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

## **II. TEMAS DE EVALUACION**

### **1. DISEÑO DEL PROGRAMA**

#### **Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa**

##### **1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial**

De acuerdo a la información y documentación entregada por CONADI durante el proceso de evaluación, el problema que ha dado origen del Programa ha sido identificado a nivel general de forma adecuada, ya que corresponde a la situación de problemas reales en el ámbito de la inserción social y representación social de los pueblos indígenas en Chile.

Ya sea por los procesos de discriminación histórica, como por la estrecha relación entre el nivel de vida de la población indígena y su relación con condiciones de pobreza, ligados a factores de salud y educación, se plantea la necesidad e incluso urgencia de lograr mejores y mayores procesos de integración y representación de los distintos pueblos indígenas en el país.

Sin embargo, de acuerdo a la información proporcionada es difícil lograr generar un cuadro de información más profundo que efectivamente entregue elementos de información y juicio sobre la situación específica de la población indígena en el ámbito de sus formas de organización, sus potencialidades y debilidades, como también sus lógicas de interlocución con otros actores sociales a nivel nacional, ya sea por etnia y/ o territorio, que permita, por una parte, su comparación con población general del país, y que a la vez permita dilucidar los resultados de ya casi 15 años de operación del FDI, y específicamente su Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena. La necesidad de poder tener estos antecedentes disponibles para la toma de decisiones aparece como una urgencia, a la hora de generar un proceso de perfeccionamiento y mejoramiento sustancial del Programa, que en la actualidad se sigue ejecutando con una inercia de un diagnóstico que aparece desfasado en el tiempo.

De acuerdo a las definiciones generales del FDI, y en específico del Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena, la población potencial del Programa son todas aquellas personas naturales reconocidas en su calidad de indígenas a través del procedimiento que realiza CONADI, que quisieran actuar de forma asociativa a través de las comunidades y asociaciones indígenas reconocidas por la propia Ley Indígena, como también de sus ADIs, lo cual es adecuado y coincidente con el cuerpo legal que da origen al FDI

En relación a la identificación de criterios que permitan priorizar a la Población Objetivo en relación a la Población Potencial, estos no son posibles de identificar, más allá de los criterios y prioridades establecidos en cada Programa Operativo Anual, que en la práctica sólo permiten cuantificar la cobertura prevista para cada año, todo lo cual representa en sí mismo una gran dificultad. Del total de población indígena, como del total de comunidades y asociaciones indígenas reconocidas por CONADI (como otras que se puedan constituir a futuro), sería necesario poder contar con una categorización que permitiera la toma de decisiones para la aplicación de los recursos disponibles por el Programa, como también su priorización y pronóstico de resultados. En este sentido la posibilidad disponer de un diagnóstico acerca de las fortalezas y debilidades de las organizaciones y comunidades indígenas actualmente existentes sería de gran utilidad. En síntesis la documentación e



información existente no permiten identificar con claridad a la población objetivo del Programa.

En relación a la temática de incorporación del enfoque de género en la focalización y operación del Programa, se puede indicar que si bien se considera como una variable de seguimiento la condición de género, no se ha identificado en el diseño del Programa una orientación expresa para priorizar o discriminar en función de este criterio, lo cual no resulta coincidente con las actuales políticas de igualdad de oportunidades en relación a la variable de género.

Una consideración especial merece la situación de alta vulnerabilidad y deterioro de los pueblos indígenas de la zona austral del país, con los cuales de acuerdo a los antecedentes históricos disponibles, estos se han visto sometidos a situación de agresión directa que ha llevado ya a la extinción de varios de estos pueblos indígenas. Cabe preguntarse por la necesidad de que efectivamente el Estado de Chile repare el daño hecho, y con los grupos yagán y kawesqar se tomen algunas acciones urgentes de mejoramiento de su calidad de vida.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta las iniciativas legales que hoy en día se encuentran en el Congreso ya sea como proyectos de Ley formales, como por ejemplo el proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Desarrollo Indígena, por el impacto que tiene tanto en la interlocución entre el Estado y los Pueblos Indígenas, como también en la estructura de gestión de CONADI. Específicamente existen dos iniciativas que tienen una relación directa con los temas de gestión social y participación indígena, como son los planteamientos de creación de un Consejo de Pueblos Indígenas, como también la propuesta de elección de representantes indígenas en el Congreso Nacional y en los Consejos Regionales.

Muy probablemente el avance de estas iniciativas legales, debiera tener un impacto directo sobre este Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena, y consecuentemente tanto su justificación y modalidad de operación debiera sufrir cambios sustantivos, ya que al plantearse la existencia de un organismo nacional de representación de los pueblos indígenas chilenos, posiblemente la responsabilidad sobre el fortalecimiento de las organizaciones indígenas tenga en esta entidad un actor relevante a la hora de la ejecución de este tipo de programas.

## 1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

En términos generales el Panel de Evaluadores considera que el diseño del Programa, desde la perspectiva de la definición de sus diversos niveles de objetivos (fin, propósito, componentes y actividades), incorpora una parte considerable de los elementos necesarios para promover el desarrollo de actividades orientadas a la participación y asociatividad de la población indígena en el país.

De este modo, la definición del fin como **“Disminuir la brecha económica y social entre la población indígena y el resto de la población en zonas urbanas y rurales”**, aparece adecuada en términos generales, pues se relaciona directamente con el problema que ha dado origen al Programa; pero existiría la necesidad de explicitar y fundamentar el concepto de “brecha”, especialmente en lo que dice a su diferenciación con otras brechas sociales y económicas presentes en la sociedad chilena.

Siguiendo la lógica vertical, la definición del Propósito como “**Fomentar y /o fortalecer la participación y representación social e indígena, en el ámbito social, político y cultural**”, tiene una relación directa con el cumplimiento del Fin del Programa, y de esta forma su formulación aparece adecuada, ya que en la medida que se logre efectivamente fortalecer la participación y representación indígena a nivel nacional, regional y local, será posible disminuir la brecha económica y social existente entre la población indígena y la población nacional, tanto a nivel urbano como rural.

Ahora bien, se procederá a examinar la formulación de los componentes del Programa, que son:

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

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

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

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

Respecto de esta formulación de componentes se logra identificar que la lógica que se plantea está centrada en la identificación de beneficiarios diferenciados para cada uno de ellos, estando dirigido el primero de los componentes a grupos de representación indígena en etapa de gestación y constitución. El segundo componente se orienta a entidades ya constituidas; el tercer componente se concentra especialmente en los territorios vinculados a la ADIs. Finalmente el cuarto componente se refiere ya sea a pueblos indígenas en peligro de extinción o afectados por desastres naturales, siendo la complementariedad entre ellos suficientes para el cumplimiento del propósito del Programa.

Coincidentemente con las recomendaciones del presente informe, no se visualiza la ausencia de componentes o la necesidad de definir nuevos componentes, sino más bien la necesidad de generar una reformulación general del Programa en conjunto con el Programa de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural.

Los componentes actuales del Programa responden a la situación actual de los pueblos indígenas, especialmente cuando se plantea la existencia de dos tipos de servicios para las organizaciones indígenas (asociaciones, comunidades y ADIs), que consisten en apoyo a organizaciones emergentes y existentes, a través de actividades de capacitación, fortalecimiento organizacional y asistencia técnica especializada.

Es importante destacar que en la definición de los distintos niveles de objetivos del Programa, no se ha contemplado de forma explícita la variable de género, lo que en la práctica no es coincidente con las actuales políticas activas de igualdad de género, lo que en sí mismo generará un vacío y deficiencia en el diseño del programa.

Los supuestos del Programa tal como se han formulado en la Matriz de Marco Lógico de trabajo para la evaluación del Programa se consideran válidos, y para la mayor parte de

ellos se podrían identificar y cuantificar indicadores que den cuenta de los mismos, como por ejemplo, para el caso del supuesto a nivel de propósito que indica “*Catástrofes climáticas no obligan a reorientar los fondos de los cuales éste programa dispone*”, se podría llevar un registro sistemático de este tipo de eventos ocurridos en un año fiscal, y de este modo analizar las consecuencias que los mismos hubieran podido tener en el gestión del programa. La no existencia de planes de acción orientados a mitigar las posibles consecuencias de los supuestos planteados genera riesgos para el normal desarrollo del programa

Para cada uno de los supuestos incorporados en el programa, tanto a nivel de propósito y componentes se puede identificar una serie de medidas, que permitirían enfrentar sus riesgos y minimizarlos en el tiempo, como por ejemplo, para el caso del supuesto del componente n° 1, que plantea “Población beneficiaria del componente demuestra interés en los servicios proporcionados por el Programa”, es posible plantear el diseño de una política comunicacional orientada a promocionar tanto la existencia del programa como de sus objetivos institucionales.

### 1.3. Lógica Horizontal y de la Matriz de Marco Lógico

A continuación se entrega una apreciación de la lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico del Programa.

#### Propósito

**“Fomentar y /o fortalecer la participación y representación social e indígena, en el ámbito social, político y cultural”**

Enunciado (dimensión/ ámbito de control)	Fórmula de Cálculo	Medio de Verificación	Observaciones Panel
<b>Eficacia/Resultado Intermedio</b>  N° de participantes en organizaciones indígenas respecto del total de beneficiarios.	$\frac{\text{N° de personas indígenas participantes de organizaciones indígenas}}{\text{N° Total de beneficiarios}} * 100$	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia/Producto</b>  Porcentaje de beneficiarios respecto de la población potencial.	$\frac{\text{Población beneficiada}}{\text{población potencial del programa}} * 100$	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	El Panel está de acuerdo con este indicador

<b>Eficacia/Producto</b> Porcentaje de beneficiarios respecto de la población objetivo.	Personas de la Población beneficiada / población objetivo del programa	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Calidad/Producto</b> Nivel de satisfacción de los beneficiarios	Nº de beneficiarios muy satisfechos y satisfechos con el programa/ población beneficiaria total del Programa	Encuestas de satisfacción	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia/Proceso</b> Porcentaje gasto de administración	Gasto administrativos del programa por año/Gasto efectivo total del programa *100	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Economía/Proceso</b> Porcentaje de ejecución presupuestaria del componente /gasto total del programa	Presupuesto ejecutado /gasto total del programa *100	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador

### Indicadores propuestos por el panel

Enunciado (dimensión/ ámbito de control)	Fórmula de Cálculo	Medio de Verificación	Observaciones Panel
<b>Eficacia/Resultado Intermedio</b> Nº de asociaciones creadas en relación al Nº de organizaciones programadas de creación	$\frac{\text{Nº de organizaciones creadas}}{\text{Nº de organizaciones programadas de creación}} * 100$	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI)	
<b>Eficacia/Resultado</b> Incremento de Nº de participantes (integrantes) en las comunidades y asociaciones apoyadas	$\frac{\text{Nº de participantes finales de las organizaciones apoyadas}}{\text{Nº de participantes iniciales}} * 100$	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI)	

<p><b>Calidad/ Producto</b></p> <p>Actividades innovadoras no tradicionales realizadas por las entidades beneficiarias</p>	<p>N° de proyectos con actividades innovadoras/ N° de proyectos con actividades tradicionales * 100</p>	<p>Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI</p>	
--	---	--	--

## Componente 1:

### Generación de participación y representación indígena

Enunciado (dimensión/ ámbito de control)	Fórmula de Cálculo	Medio de Verificación	Observaciones Panel
<p>Eficacia / Proceso</p> <p>Relación entre las actividades<sup>26</sup> programadas y las realizadas</p>	<p>N° de actividades realizadas / N° de actividades programadas.</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	<p>El Panel está de acuerdo con este indicador</p>
<p>Eficacia/Producto</p> <p>Porcentaje de beneficiarios respecto de lo programado o meta</p>	<p>N° beneficiarios del componente / N° beneficiarios programados.</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	<p>El Panel está de acuerdo con este indicador</p>
<p><b>Eficacia/producto</b></p> <p>Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente</p>	<p>N° de mujeres beneficiarias del componente / N° de beneficiarios)</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	<p>El Panel está de acuerdo con este indicador</p>
<p><b>Eficiencia/ Producto</b></p> <p>Costo promedio por del beneficiario componente</p>	<p>Costo total del componente / N° de beneficiarios.</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	<p>El Panel está de acuerdo con este indicador</p>
<p><b>Calidad</b></p> <p>Nivel de satisfacción de los beneficiarios del componente</p>	<p>N° de beneficiarios muy satisfechos o satisfechos / N° total de beneficiarios</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	<p>El Panel está de acuerdo con este indicador</p>

<sup>26</sup> Considerando que este componente puede generar una diversidad de acciones (cursos, talleres, charlas, viajes, etc.) se contempla este indicador básico y genérico, en el cual el concepto de "actividad" dice relación con todo tipo de acción que el componente genera.

**Componente 2:****Fortalecimiento de la participación y de la representación indígena**

<b>Enunciado (dimensión/ ámbito de control)</b>	<b>Fórmula de Cálculo</b>	<b>Medio de Verificación</b>	<b>Observaciones Panel</b>
Eficacia/ Proceso  Relación entre las actividades realizadas y las actividades programadas	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de actividades realizadas}}{\text{N}^\circ \text{ de actividades programadas}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia/ proceso</b>  Porcentaje de beneficiarios respecto de lo programado o meta	$\frac{\text{N}^\circ \text{ beneficiarios del componente}}{\text{N}^\circ \text{ beneficiarios programados}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia/proceso</b>  Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de mujeres beneficiarias del componente}}{\text{N}^\circ \text{ total de beneficiarios}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia/ Resultado</b>  Gasto promedio por del componente	$\frac{\text{Gasto total del componente}}{\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Calidad/resultado</b>  Nivel de satisfacción de los beneficiarios del componente	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios muy satisfechos o satisfechos}}{\text{N}^\circ \text{ total de beneficiarios}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador

**Componente 3:****Instrumentos de Planificación Territorial y Control Social**

<b>Enunciado (dimensión/ ámbito de control)</b>	<b>Fórmula de Cálculo</b>	<b>Medio de Verificación</b>	<b>Observaciones Panel</b>
Eficacia/producto  Incremento N° de comunidades y asociaciones indígenas participantes en mesas territoriales	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de comunidades y asociaciones indígenas participantes en mesas territoriales año } 1}{\text{N}^\circ \text{ de comunidades y asociaciones indígenas participantes en mesas territoriales año } n}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador

<b>Eficacia/ resultado</b>				
Relación entre beneficiarios programados y beneficiarios del componente	Nº de beneficiarios del componente / Nº de beneficiarios programado.	SIGFE (Unidad administración).	de	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia/proceso</b>				
Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente	Nº de mujeres beneficiarias del componente / Nº total de beneficiarios	SIGFE (Unidad administración).	de	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia/ resultado</b>				
Gasto por beneficiario del componente	Gasto total del componente / Nº de beneficiarios (as).	SIGFE (Unidad administración).	de	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia/ Resultado</b>				
Nº de territorios que cuentan con una planificación participativa en relación al Nº total de ADIs	Nº de comunidades con planificación participativa/ Nº de ADIs	SIGFE (Unidad administración).	de	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Calidad</b>				
Nivel de satisfacción de los beneficiarios del componente	Nº de beneficiarios muy satisfechos o satisfechos / Nº total de beneficiarios	SIGFE (Unidad administración).	de	El Panel está de acuerdo con este indicador

#### Componente 4:

#### Asistencia para la población indígena en riesgo de extinción o en situación de catástrofe

Enunciado (dimensión/ ámbito de control)	Fórmula de Cálculo	Medio de Verificación	Observaciones Panel
<b>Eficacia/resultado</b>			
Relación entre los beneficiarios del componente y el total potencial de beneficiarios	Nº beneficiarios del componente / Nº total potencial de beneficiarios.	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia/ proceso</b>			
Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente	Nº de mujeres beneficiarias del componente / Nº total de beneficiarios	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia</b>			
Gasto por beneficiario	Gasto total del componente / Nº de beneficiarios.	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador

<p><b>Eficiencia</b></p> <p>Gasto de las actividades realizadas</p>	<p>Gasto total del componente / N° de actividades realizadas.</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	<p>El Panel está de acuerdo con este indicador</p>
<p><b>Calidad</b></p> <p>Tiempo de tramitación de los subsidios</p>	<p>Tiempo de tramitación del subsidio / tiempo inicial programado</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	<p>El Panel está de acuerdo con este indicador</p>

Luego de presentar la estructura de la Matriz de Marco Lógico a nivel de indicadores para los niveles de propósito y componentes se puede señalar que a nivel del diseño del Programa, los indicadores presentados son parcialmente adecuados para medir las cuatro dimensiones de desempeño del Programa, como también los ámbitos de control. Un aspecto que pudiera resultar complejo de analizar es la dificultad que presentan algunos de los indicadores para identificar con claridad cuáles son los tipos de actividades que se ejecutan para la realización de cada componente, tema que podría ser perfeccionado a futuro.

Al considerar la variable de género en la lógica horizontal del Programa, es posible señalar que está presente, solamente a un nivel cuantitativo, es decir, que permita individualizar la cantidad de mujeres beneficiarias en relación a la cobertura total de cada año, pero ello no apunta a identificar los cambios que se hayan podido producir en el nivel de participación de la mujer por efectos de la aplicación del Programa.

Considerando que el Panel de Evaluación solamente ha recibido la cuantificación total de los indicadores, solamente a muy escasas horas de presentar el Informe Final de Evaluación, no es posible realizar una apreciación de la proporción de ellos que presentan una cuantificación, ni menos identificar con claridad si la información disponible para ellos se desprende de un sistema de evaluación y seguimiento institucional del Programa.

Del mismo modo, no ha sido posible contar la información relativa a las metas anuales correspondientes a cada indicador, y por ello tampoco es posible pronunciarse sobre el punto de su potencial realismo o calidad.

#### 1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

El programa no ha sido reformulado en el período comprendido en la actual evaluación (2005 – 2008).



## **2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA**

### **Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa**

#### **2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.**

##### **(a) Estructura Organizacional**

La estructura organizacional adoptada por el FDI no es la apropiada para la ejecución del conjunto de programas que administra<sup>27</sup>, sino ya que más bien responde a la ejecución de un conjunto de líneas de acción: centraliza la toma de decisiones en una jefatura única, delegando sólo tareas operativas en los jefes de programas. Al respecto, de acuerdo a información suministrada por el FDI, existe (a) la Jefatura del Departamento de Desarrollo Indígena, que coordina, dirige, planifica y toma las decisiones más relevantes de los programas que administra el Fondo; (b) un conjunto de profesionales del nivel central, que básicamente hacen las veces de apoyo técnico en cada uno de los programas u operando en varios al mismo tiempo, incluso colaborando unos con otros apoyándose entre sí y (c) funcionarios de nivel regional, que proponen iniciativas concretas a desarrollar en cada una de las jurisdicciones, en el marco de los programas mencionados.

Esta situación presenta un aspecto positivo: puede facilitar la integración de los programas. No obstante, desde otro punto de vista, no hay un directivo que piense, planifique, y estructure estratégicamente tanto el Fondo como cada uno de los programas que lo componen, desde las necesidades, características y especificidades propias a cada uno de ellos. Es así como estos programas pierden

En relación con este último aspecto, según pudo apreciar el panel en función de la información proporcionada por el FDI, la toma de decisiones está centralizada y los programas carecen de estructura propia, tanto a nivel central como regional, perdiendo identidad y su capacidad de definirse, planificar y proyectarse en función de los campos específicos que le corresponden. Como se señaló, carecen de una dirección propia que permita enfocar apropiadamente cada programa –dados sus diferentes contenidos– orientando estratégicamente el accionar de cada uno de ellos. A juicio del panel, esta situación es sumamente deficitaria.

En este marco, en la práctica, son las regiones las que proponen qué hacer, cuánto gastar, dónde invertir y para qué y quienes. Se trata de una descentralización de hecho que por un lado, permite adaptar la oferta a las necesidades locales pero al mismo tiempo desdibuja cada uno de los programas, dificultando la definición de orientaciones y prioridades de los programas FDI en evaluación (fomento económico, apoyo a la gestión social) en función de estrategias que escapan al nivel local.

\*

En cuanto al personal, el panel carece de información suficiente para evaluar si la dotación es apropiada, dado que tanto en el nivel central como en los regionales, los

---

<sup>27</sup> Programa de Apoyo a la Gestión Social, Programa de Fomento Productivo, Programa de Preinversión, Programa en convenio con Chile Solidario y Programa Indígena Urbano

funcionarios asumen más de un programa, desconociendo su dedicación a cada uno de ellos.

El Fondo en su conjunto, que administra varios programas, cuenta con 35 funcionarios más 11 encargados exclusivamente de la línea de acción del FDI que se ejecuta en el marco del Programa Orígenes. Esto da un total de 46 funcionarios.

El panel carece de información suficiente para evaluar si la dotación es apropiada, dado que tanto en el nivel central como en las regiones, los funcionarios asumen más de un programa, desconociendo su dedicación a cada uno de ellos.

En cuanto a las modalidades de contratación, de los 46 funcionarios sólo 3 son contratados a honorarios. Los funcionarios de planta y a contrata representan el 93,48% del total. A juicio del panel esto es apropiado, por cuanto se traduce en mayor estabilidad y potencial compromiso con el FDI, lo que favorece una adecuada gestión del programa.

Con respecto a la formación del personal del FDI, de los 46 funcionarios, 27 son profesionales en temas pertinentes con el tema a abordar: 5 ingenieros comerciales, 6 asistentes sociales, 5 ingenieros agrónomos, 2 sociólogos, 1 antropólogo, 2 administradores públicos, 3 planificadores sociales, 2 contadores auditores y 1 ingeniero en administración de empresas. Los 19 restantes son ingenieros en ejecución en alguna rama profesional, técnicos de diversa índole, profesores o profesionales de temas poco relacionados con el FDI (arquitecto, ingeniero acuícola, por ejemplo). A juicio del panel, el FDI no cuenta con suficientes profesionales en las materias que se requiere. Esto puede deberse parcialmente a los montos que se cancela al personal por participar del Fondo, cuyos valores de mercado podría superar los recursos disponibles en el FDI<sup>28</sup>. En efecto, sólo tres profesionales superan el monto de \$ 1.300.000.- de honorarios brutos, mientras que 28 perciben menos de \$ 900.000 en honorarios brutos.

Por último, el panel considera que los temas que aborda el FDI, especialmente los programas de apoyo a la gestión social y de fomento productivo, corresponden a líneas de trabajo diferentes, que requieren de profesionales con capacidades específicas en estos ámbitos<sup>29</sup>. De los 27 profesionales en temas pertinentes al programa, 13 se han formado en temas afines o que podrían asimilarse a actividades de fomento productivo, mientras que 12 corresponden a temas sociales y 2 son administradores públicos. El panel estima que el FDI debería distribuir sus profesionales en forma más balanceada, contando con más profesionales dedicados a temas de fomento productivo, programa que implica las mayores inversiones y acciones del Fondo.

### **(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones**

De acuerdo a la información suministrada por la Unidad Ejecutora y las entrevistas realizadas a funcionarios del nivel central, se puede señalar lo siguiente:

---

<sup>28</sup> En la página web de Gobierno Transparente se puede consultar las remuneraciones de los diferentes servicios públicos. De este modo se puede constatar que las remuneraciones de funcionarios de CONADI son bajas en relación a buena parte de los servicios del Estado.

<sup>29</sup> La Unidad Ejecutora señaló al panel que el FDI privilegia en la selección de personal las capacidades y experiencia en el trato con población indígena. A juicio del panel, esto es insuficiente para entregar bienes y servicios asociados a dos temas específicos: fomento productivo y apoyo a la gestión social, que requieren de experticia temática.

- ✓ La Jefa del Departamento de Desarrollo Indígena asume la responsabilidad no sólo de coordinar, sino también de tomar las principales decisiones respecto de la ejecución de los programas y su planificación. Tal como se señaló, sólo se delega a los encargados de programas la ejecución de tareas, perdiendo cada programa la posibilidad de diseñarse, planificar y actuar en función de sus necesidades y características específicas.
- ✓ La Encargada del Programa de Gestión Social y Estudios le asiste, subrogándola en los casos que corresponda.
- ✓ El resto de profesionales de nivel central –con excepción de la encargada de seguimiento-, actúa como asistente a cargo de la gestión cotidiana de los procesos y actividades que corresponden a cada una de las líneas de acción. Su principal función es asegurar que las actividades comprometidas se realicen, que las inversiones propuestas se ejecuten y que se cumplan de mejor manera posible los plazos. Su papel semeja el de “ejecutivo de cuenta” para las diferentes líneas previstas: fomento productivo, gestión social, Chile Solidario, Programa Orígenes.

A juicio del panel, como se señaló en el análisis de la estructura organizacional (punto 2.1.a.), esta modalidad de trabajo no favorece la mirada estratégica que este tipo de programas requiere, limitándose la jefatura y los encargados de programas a gestionar la entrega de servicios y bienes sin la necesaria reflexión que permita jerarquizar temas, definir enfoques, priorizar tipos de servicios a entregar, etc.

Por su parte, una funcionaria es responsable del software de seguimiento, ocupándose de asegurar que los técnicos a cargo de dicho software en regiones, entreguen la información en forma completa y oportuna. Gran parte de su tiempo consiste en revisar las fichas ingresadas y en ponerse en contacto con dichos técnicos para eventuales correcciones. El software permite seguir las inversiones en sus distintas fases de ejecución, pero no posibilita la sistematización, análisis y posterior retroalimentación. En efecto, una vez concluido una inversión, la ficha queda cerrada y resulta muy engorrosa su recuperación. Por otra parte, una sola funcionaria difícilmente podría revisar, corregir, sistematizar, analizar y elaborar informes de retroalimentación acerca de miles de proyectos anuales. Un juicio detallado del panel se entrega en el ítem 2.4. “Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable”.

En términos de coordinación, se puede señalar que los mecanismos son fluidos; la comunicación, mayormente informal<sup>30</sup>, es efectiva y oportuna en el nivel central y entre dicho nivel y las unidades operativas, especialmente. Esto se refuerza con encuentros periódicos entre la Jefatura del nivel central y los jefes de oficinas de desarrollo indígenas en las unidades operativas. En el año 2007 se realizó un encuentro de planificación estratégica del Fondo, luego otro en el año 2008 para analizar su aplicación, y se espera realizar un tercero en 2009. Si bien dichos encuentros no han logrado a la fecha alcanzar el objetivo de dotar al Fondo de una planificación estratégica, han facilitado el intercambio, la coordinación y la capacitación de los funcionarios regionales. De todos modos, las actividades de coordinación no están formalizadas ni reglamentadas por alguna guía o manual de procedimientos, lo que a juicio del panel es inapropiado.

---

<sup>30</sup> La Unidad Ejecutora utiliza en forma habitual mecanismos informales de coordinación, vía telefónica, por ejemplo. Según se señaló al panel, los acuerdos son luego enviados por correo electrónico. Además, existen comunicaciones por vía escrita.

Llama la atención al panel que no exista ninguna instancia de coordinación y articulación entre el Programa de Fomento Productivo y el Programa de Apoyo a la Gestión Social, a pesar de ambos ser ejecutados prácticamente por el mismo personal. Al respecto, el panel considera que el desarrollo y específicamente el desarrollo indígena, no es posible de ser logrado exclusivamente con acciones de fomento productivo o de apoyo a la gestión social por separado. Desarrollo no es sinónimo de progreso económico. Tampoco de sociedad civil organizada. El Desarrollo se alcanza con acciones integradas que permitan articular y potenciar las diferentes dimensiones que lo integran: crecimiento económico, desarrollo social, y en el caso de los pueblos indígenas, pertinencia cultural.

Por otra parte, es importante señalar, específicamente en relación con el aporte del FDI al Programa Orígenes (componente 1) del Programa de Fomento Productivo del FDI, si bien se practican reuniones mensuales entre la Jefa del Departamento Indígena, la Encargada FDI de este programa, los encargados de desarrollo indígena de las regiones IX, X y XIV, los funcionarios contratados por el FDI para este ámbito y los encargados del Programa Orígenes, el eje de coordinación pasa por el Programa de Fomento Económico Productivo, sin incluir el Programa de Apoyo a la Gestión Social. En el mes de enero de 2009 se realizó un encuentro de nivel nacional entre el Programa Orígenes y el FDI, con el fin de profundizar aspectos de coordinación. Tanto las reuniones mensuales como los encuentros de nivel nacional son evaluados por el panel como necesarios para una buena coordinación entre ambos programas.

Con respecto a las instituciones relacionadas con la ejecución del Programa, las actividades de coordinación se realizan en la forma y con la periodicidad establecida en cada uno de los convenios. No obstante, según lo expresado por los funcionarios del FDI, en la ejecución de los recursos dominan los criterios de implementación de una de las partes afectando muchas veces la pertinencia y territorialidad de la intervención<sup>31</sup>. En otras palabras, es el FDI el que se adapta a las modalidades de actuación de las otras agencias, debiendo incluso aplicar procedimientos administrativos paralelos siguiendo sistemas y procedimientos ajenos a CONADI. Al respecto, el panel considera que con una adecuada planificación estratégica se podría definir lineamientos para las alianzas con otras agencias de Gobierno y orientar apropiadamente el trabajo conjunto, contemplando las prácticas administrativas y técnicas tanto del FDI como de la institución relacionada.

Por último, es importante señalar que el FDI no cuenta con manuales ni otros instrumentos que definan los perfiles, funciones y responsabilidades de los recursos humanos involucrados, lo que a juicio del panel es un déficit relevante.

### **(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados**

Tres son los programas que ejecuta CONADI y que están relacionados con el FDI: El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, el Fondo de Cultura y Educación y el Programa Orígenes. Específicamente, el Programa de Apoyo a la gestión social se vincula con el Fondo de Cultura y Educación y el Programa Orígenes.

En cuanto al Fondo de Cultura y Educación, no existen mecanismos de coordinación. Dado que el FDI subsidia actividades para el fortalecimiento organizacional, algunas de

---

<sup>31</sup> "Recogida de los trabajos de Grupo" – Documento interno CONADI proporcionado por el FDI al panel. Sin referencia de contexto ni de fecha.

los cuales se relacionan con el tema cultural – identitario, sería interesante, a juicio del panel, el desarrollo de mecanismos que faciliten la articulación entre ambos fondos.

Es importante señalar que el Fondo de Cultura y Educación, para el desarrollo de algunas de sus actividades, también realiza eventos de intercambio y capacitación. En este sentido, el panel considera que debería haber una articulación que permita complementar los esfuerzos que realizan ambos programas, bajo la forma de financiamiento conjunto de ciertas actividades, tales como celebración de efemérides indígenas, entre otros. ,

Por último, el Programa Orígenes, atiende a comunidades indígenas definidas en cada una de sus fases de implementación, lo que constituye un subconjunto de la población objetivo del FDI. En este marco, Orígenes les proporciona un Fondo de Decisión Local, exigiendo a las comunidades participantes que reserven a lo menos un 10% de los recursos en actividades de fortalecimiento organizacional.

No existe coordinación ni articulación entre éstas y las que desarrolla en el ámbito del Programa de Apoyo a la Gestión Social, lo que a juicio del panel es negativo, a pesar de existir reuniones mensuales entre el FDI – Programa de Fomento Productivo y Orígenes, vinculadas a los subsidios productivos que ambas instituciones entregan en forma articulada. Específicamente, el panel considera que podrían incluirse en las reuniones periódicas intercambio de información que permita potenciar el accionar de ambos programas.

El Programa de Tierras y Aguas Indígenas requiere de comunidades indígenas organizadas, para encarar el largo proceso de restitución que CONADI les proporciona. En este sentido, el Programa de Apoyo a la Gestión Social podría contribuir en el fortalecimiento de líderes, organización de encuentros, financiamiento de talleres. No obstante no existe coordinación con este Programa lo que a juicio del panel es negativo.

Por otra parte el componente 4 “Población indígena urbana y rural de culturas en riesgo de extinción y en condición de vulnerabilidad ante catástrofes naturales ha recibido servicios de asistencia social” podría presentar duplicidades con acciones de municipios o agencias de Gobierno vinculadas con la asistencia social. El panel no cuenta con información que valide este juicio. No obstante, considera que con fines preventivos, se realicen instancias periódicas de intercambio con dichas instituciones, que permitan evitar que sucedan duplicidades en la entrega de bienes o servicios.

Al respecto, el panel considera apropiado que el Fondo mantenga este componente como propio, sin delegar funciones, responsabilidades y recursos a agencias de Gobierno vinculadas con la asistencia social, por cuanto es importante que la institución del Estado que vela por el bienestar de los pueblos indígenas, y específicamente el FDI, que se preocupa por la promoción del desarrollo indígena, se ocupe de atender apropiadamente a las etnias más vulnerables o a los grupos que soportan emergencias de diversa índole.

#### **(d) Mecanismos de participación ciudadana**

El panel estima apropiado que el Consejo Nacional Indígena, que representa a las principales etnias del país, incida en la toma de decisiones de CONADI, incluyendo el FDI y sus programas. A falta de un reglamento que establezca con precisión los ámbitos de su involucramiento en el accionar de CONADI, el Consejo participa en aquellos temas que considera de su interés.

En el nivel local, la ciudadanía participa a través de las Mesas regionales indígenas, en distintos momentos del ciclo presupuestario. En efecto, en cuanto a la ejecución del Programa, cada año la Jefatura del nivel central solicita a cada Unidad Operativa una propuesta presupuestaria. Es así como el Jefe de dicha Unidad, previa consulta con la Mesa Regional Indígena, la Agencia de Desarrollo Regional y otras instancias, formula una propuesta al nivel central, la que servirá de base para la elaboración del Presupuesto anual. Por lo tanto, dicho presupuesto está formulado partiendo de las demandas locales, establecidas por las Mesas en donde participan representantes del mundo indígena. Una vez aprobado, cada Unidad Operativa elabora su Plan Operativo Anual, en base a lo discutido con la Mesa Regional Indígena. Estas mesas están compuestas por representantes de las principales asociaciones y comunidades indígenas locales. El panel considera adecuado este mecanismo de participación.

Más allá de lo citado anteriormente, no existen mecanismos de participación ciudadana en los procesos de ejecución de los componentes. El panel considera que se podrían establecer procedimientos de consulta aprovechando la existencia de las mesas regionales indígenas, para analizar no sólo la planificación anual sino también para retroalimentar el Programa en cuanto a procedimientos de convocatoria, selección de beneficiarios y asignación de recursos en los concursos de proyectos.

## **2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes**

El Programa no aplica criterios de focalización. La normativa que da origen al FDI impide que se restrinja un derecho adquirido por ley a todos los indígenas. No obstante, dados los recursos disponibles y la necesidad de la población indígena de contar con instrumentos para su desarrollo, se hace necesario, a juicio del panel, que existan criterios operativos que orientaran orienten los limitados recursos para hacer frente a los grupos que más los necesiten.

En cuanto a los mecanismos de selección de beneficiarios, la Unidad Operativa a cargo de cada uno de los concursos define, en su jurisdicción respectiva y en relación con el objeto del concurso, los mecanismos de evaluación que estiman pertinentes para cada caso. En el caso de convenios con otras instituciones, esta definición depende de lo acordado en cada caso.

El panel, en términos generales, estima apropiado que dichos mecanismos sean flexibles en función de las necesidades locales. No obstante, considera que la jefatura del Programa, debería determinar mecanismos criterios de selección en función de orientaciones y prioridades estratégicas a nivel país, para luego adaptarlos a las realidades locales.

En el marco de dichos concursos, y siguiendo la lógica mencionada, se incluye variables de género para apoyar las oportunidades de los hogares uniparentales. El panel considera apropiada dicha determinación.

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

En términos de diseño y en su operación, el panel considera que los criterios de asignación de recursos se orientan a responder a las demandas regionales –lo que es contemplado por el panel como un aspecto positivo. No obstante, la jefatura del Programa no ha definido criterios, basados en prioridades o en una visión estratégica del FDI, que permitan orientar estas demandas y jerarquizarlas en función de orientaciones programáticas.

En efecto, el proceso de asignación de recursos parte de las necesidades locales, para luego ser revisadas por el nivel central. Los recursos a solicitar son definidos con participación de la Mesa Regional Indígena y son elaborados en consonancia con los lineamientos de la Agencia Regional de Desarrollo, para luego ser reelaborados en el nivel central –en donde se ajusta lo solicitado por las regiones a los recursos disponibles– y finalmente negociados con DIPRES en el marco del proceso presupuestario. Ello permite una distribución flexible de los recursos entre regiones, entre componentes y al interior de los componentes, ya que son determinados en función de la demanda, pero no responden a objetivos estratégicos del Programa.

Los contratos que el FDI realiza con otras instituciones públicas no incluyen indicadores de desempeño para medir niveles de logro. No obstante, se exigen rendiciones de cuenta periódicas a las contrapartes y son supervisados por los técnicos de las unidades de Desarrollo. En el caso de proyectos financiados a través de concursos, dirigidos a beneficiarios directos, el dinero se traspasa al momento de la firma del contrato. Dados los montos que se asignan, el panel estima apropiada la modalidad escogida. Cuando se trata de licitaciones a universidades, ONGs y consultores, los pagos se realizan contra entrega y aprobación por parte del FDI de informes de avance, lo que el panel estima apropiado. No obstante, no existe una estructura de incentivo que reduzca eventuales comportamientos oportunistas en el diseño de los criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia y modalidad de pago<sup>32</sup>.

La ejecución presupuestaria es altamente descentralizada, lo que el panel encuentra positivo. A nivel regional o territorial, se transfieren los recursos del Programa a las Unidades Operativas, mediante una Resolución Interna, donde se permiten reasignaciones durante el año entre las distintas Unidades Operativas, lo que a juicio del panel es apropiado para este tipo de programas.

Existen funciones que se delegan a otras agencias de Gobierno a través de convenios. En algunos casos, por ejemplo INDAP, se transfieren recursos, en otros, sólo se acuerdan tareas conjuntas, como es el caso de SERNAM o PRODEMU. Con otras instituciones, como el Ministerio de Trabajo, se acuerda que CONADI reciba recursos para su ejecución. En términos generales, los recursos son proporcionados en forma oportuna y la modalidad de pago –asignación directa– facilita la obtención oportuna y de calidad del bien<sup>33</sup> o servicio entregado. Cabe mencionar que, según información provista por

<sup>32</sup> “Se requiere estructurar los contratos de manera tal que el participante que adopte “comportamientos oportunistas” asuma plenamente las consecuencias de sus actos”. Véase Notas Técnicas 2009, División de Control de Gestión, DIPRES. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

<sup>33</sup> Es importante en la actividad agrícola adquirir los bienes en el momento oportuno, ya que la calidad de los mismos o de los procesos de transformación pueden verse afectados por operar en contraestación.

CONADI, en el periodo de evaluación, el número de convenios firmados por el FDI y en operación fueron 38 para el año 2005, 15 en el 2006, 15 en 2007 y 12 en el año 2008: las rendiciones de cuenta dependen de cada convenio.

Resumiendo, el Panel considera que los mecanismos de transferencia utilizados por el Programa son apropiados tanto a (a) beneficiarios intermedios (empresas consultoras, universidades, entre otros), a cargo de actividades de apoyo al Programa, tales como capacitación a grupos indígenas, a través de contratos; tomándose los recaudos necesarios en cuanto a la transferencia de recursos, modalidades de pago y rendición de cuentas<sup>34</sup>; como a (b) beneficiarios finales: para estos últimos se entregan subsidios a través de concursos, cuyo procedimiento está supeditado a su inclusión en el software de seguimiento de CONADI, que exige de visados del nivel central en sus diversas fases de producción. Dicho software permite, a su vez, evitar la entrega de más de un subsidio a una misma persona.

#### **2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable**

La función de seguimiento opera a través del software del Sistema de Seguimiento del conjunto de acciones de CONADI, incluyendo este Programa, cuya información es suministrada desde las regiones y revisada y coordinada por un funcionario del nivel central del FDI.

Si se considera la información que suministra dicho software, se puede afirmar que el Fondo de Desarrollo Indígena cuenta con una base de datos con información necesaria y suficiente para la gestión del Programa.

Como herramienta de control posibilita un seguimiento de los procesos administrativos que se relacionan con la producción de las diferentes actividades del Programa. Cada Unidad de Desarrollo debe incorporar una ficha de base de cada uno de los proyectos que ejecuta<sup>35</sup>, lo que a juicio del panel es positivo y previo visado de la Jefatura Nacional, se proceder a agregar información acerca de los términos de referencia, bases de licitación, procedimientos y resultados. Todo ello con el respectivo visado del nivel central en las diferentes etapas del proceso, ya que sin dicho visado la Unidad no puede continuar a la etapa siguiente.

Esta modalidad de trabajo asegura un control administrativo ex ante y en las primeras etapas del proceso de producción de las actividades, lo que el panel considera como positivo. No obstante, no opera del mismo modo en la supervisión y cierre de los proyectos. En efecto, el panel pudo apreciar en una visita a terreno en una Unidad de Desarrollo, que proyectos concluidos y con finiquito de diciembre de 2008 no habían sido ingresados aún al sistema. Ante consultas del panel, se señaló que el proyecto formaba

---

<sup>34</sup> No obstante, el panel considera importante que en un futuro próximo se incorpore progresivamente estructuras de incentivo que reduzca eventuales comportamientos oportunistas en el diseño de los criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia y modalidad de pago. Se trata de un cambio cultural cuya aplicación corresponde no sólo a CONADI sino también al conjunto del sector público, por lo que el panel es conciente de la necesidad de una aplicación gradual.

<sup>35</sup> La ficha contiene datos generales, tales como nombre del proyecto, fecha de inicio programada, localización, resultado esperado, tipo de beneficiario (natural o persona jurídica), ejecutor, unidad local, tipo de asignación (concurso, licitación), estado, aporte CONADI, tipo de proyecto y observaciones.



parte de un concurso, y que el llenado del Informe de Cierre en el sistema debía efectuarse al momento de la Resolución emitida por la Jefatura de la Unidad, una vez que la totalidad de proyectos de dicho concurso hubieran concluido. Esta situación, no necesariamente expansible a otras Unidades de Desarrollo, afecta en la práctica la utilidad de este instrumento para un seguimiento eficaz de las inversiones, al no entregar la información en forma periódica y oportuna.

Por lo demás, según información suministrada por el nivel central del FDI y la Unidad de Desarrollo entrevistada, el Programa no cuenta con fondos suficientes para supervisar en terreno un número significativo de proyectos. En efecto, a modo de ejemplo, la oficina de Santiago de CONADI, que cubre las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Santiago Metropolitana y O'Higgins, contaba en el año 2008 con aproximadamente \$ 1.200.000.- para viáticos y traslados de toda la oficina, incluyendo el FDI. Este monto es insuficiente para supervisar apropiadamente este tipo de proyectos. Más aún, esta oficina cuenta sólo con un vehículo<sup>36</sup>.

Ante una consulta del Panel, se señaló que no se registra la fecha en que se produce cada ingreso de nueva información al sistema. A juicio del panel, este punto es clave para supervisar la gestión del seguimiento.

Una vez cerrado un proyecto, éste desaparece del sistema, a lo menos, en las unidades de Desarrollo, permaneciendo sólo información básica de beneficiarios y montos asignados. Esto evidentemente impide analizar periódicamente la información contenida en las bases de datos, recoger lecciones y aprendizajes para retroalimentar el equipo técnico de este nivel territorial, lo que a juicio del panel restringe enormemente las capacidades de este instrumento. Por esta misma razón, no se puede procesar ni sistematizar para la retroalimentación en el nivel central.

Específicamente, el Informe de Cierre que debe ingresarse al software una vez concluidos los proyectos, incluye variables cualitativas de alto interés evaluativo, a juicio del panel, tales como:

- ✓ Si los beneficiarios corresponden a los estipulados al inicio del proyecto.
- ✓ Participación de los beneficiarios directos en las actividades del proyecto.
- ✓ Cumplimiento de los aportes comprometidos por el beneficiario al proyecto que ha postulado.
- ✓ Nivel de satisfacción de los beneficiarios directos.
- ✓ Competencia técnica de los recursos humanos, cuando se trata de ejecutores externos (no beneficiarios directos).
- ✓ Capacidad de convocatoria, cuando se trata de talleres, cursos de capacitación u otro tipo de eventos.

En estas y otras variables, el encargado de la Unidad de Desarrollo debe calificar de excelente, bien, regular o mal, su comportamiento; pero, lamentablemente, esta información desaparece del sistema.

---

<sup>36</sup> CONADI en su conjunto mantiene una dotación de 17 vehículos, al 31 de marzo de 2009. Según la jefatura del Departamento de Desarrollo Indígena, se prioriza su utilización para el Fondo de tierras y aguas indígenas. En Punta Arenas, no hay vehículo institucional.

Además, se incluye una tabla que vincula los productos comprometidos con los efectivamente ejecutados y un informe presupuestario, información que también desaparece.

Todos estos datos son necesarios y suficientes. La información solicitada en el sistema es pertinente y de calidad. No obstante, y a modo de síntesis, se resume lo siguiente:

1. Por las restricciones presupuestarias para movilizarse a terreno, no es posible recoger información en terreno de todos los proyectos financiados.
2. El panel no tuvo acceso en regiones a ejemplos de este informe de cierre completado, ya que una vez visado, desaparece del sistema, como se señaló anteriormente. Al respecto, el panel considera inapropiado que un Jefe de Unidad de Desarrollo no pueda recuperar información de licitaciones pasadas en años posteriores y poder contar así con dichas evaluaciones para la retroalimentación.
3. Por otra parte, el Programa en su nivel central no cuenta con un técnico que se ocupe de procesar, analizar e interpretar los datos en forma periódica, para su análisis desde la perspectiva del seguimiento y la retroalimentación. Sólo se ocupa de asegurar la entrega oportuna, completa y del visado de las fichas. El panel estima que éste es un déficit relevante en el proceso de seguimiento.
4. Consultados los técnicos de nivel central, éstos señalaron al panel de evaluación que no cuentan con información global que permita destacar, a modo de ejemplo, qué tipo de capacitación es el mejor, qué consultor realiza el mejor estudio, qué tipo de beneficiario cumple mejor con las actividades programadas, entre otros.

En este contexto, no tampoco hay información de seguimiento disponible para la ciudadanía, sólo se cuenta con información incompleta en la página web de CONADI.

Como consecuencia de esta situación, el Programa no dispone de información suficiente y actualizada para su retroalimentación. Prueba de ello es la disparidad existente en las cifras globales de beneficiarios efectivos proporcionadas por el FDI al inicio de la presente evaluación y los datos obtenidos por el equipo evaluador considerando la base de datos entregada por dicha institución. Estas diferencias sobrepasan el 300% en algunos componentes.

Del mismo modo, el panel no ha podido reconstituir en base a la información suministrada por CONADI, información cuantitativa acerca de los productos entregados por el FDI a la población indígena. Existe información acerca de los proyectos desarrollados, pero cada uno de ellos proporciona un número dispar de bienes o servicios. A modo de ejemplo, un proyecto de capacitación puede producir un número determinado de talleres. Un concurso de fomento económico – productivo puede favorecer a numerosas microempresas: el FDI no cuenta con dicha información. El panel considera que no contar con la información a nivel de bien y servicio entregado es una situación altamente deficitaria.

Otra consecuencia: el software no contribuye a cuantificar los indicadores de la matriz de marco lógico del Programa. Tampoco aporta al SIG institucional. Al respecto, el panel considera que el software debería constituirse en el instrumento privilegiado que entregue información para retroalimentación, control de gestión, la formulación de indicadores para la matriz de marco lógico y el SIG institucional.

Es importante señalar que el software involucra también los proyectos en donde participan otras instituciones, tanto públicas como privadas, a través de convenios de asignación

directa en el caso de las públicas y por concurso o licitación, con respecto a las últimas. Por lo tanto, el sistema informatizado de seguimiento se aplica también en estos casos, lo que es positivo, a juicio del Panel. No obstante, como no se sistematiza la información, tampoco se aplica dicho software apropiadamente como instrumento de control de gestión.

Por lo demás, según información suministrada por el nivel central del FDI y la Unidad de Desarrollo entrevistada, el Programa no cuenta con fondos suficientes para supervisar en terreno un número significativo de proyectos. En efecto, a modo de ejemplo, la oficina de Santiago de CONADI, que cubre las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins, contaba en el año 2008 con aproximadamente \$ 1.200.000.- para viáticos y traslados de toda la oficina, incluyendo el FDI. Este monto es insuficiente para supervisar apropiadamente este tipo de proyectos. Más aún, esta oficina cuenta sólo con un vehículo<sup>37</sup>. Por otra parte, esta situación también se reflejó en las entrevistas que se realizaron en la región de la Araucanía, en el marco del estudio complementario desarrollado por el panel. Los resultados de dicho estudio, dado su carácter cualitativo sus resultados son más bien ilustrativos. No obstante, se reiteran en las entrevistas la preocupación de los beneficiarios del Programa por las escasas e incluso inexistentes visitas de seguimiento y supervisión por parte de los funcionarios del FDI.

El Programa no cuenta con una línea de base. A juicio del panel, el FDI debería contar con ella, ya que el análisis de su evolución permite medir los efectos que genera el Programa.

Por otra parte, a pesar de haber pasado tantos años desde el inicio del Programa, sólo se cuenta con una evolución de desempeño promovida desde DIPRES en el año 1999.

No se han realizado evaluaciones de impacto, a pesar del largo tiempo transcurrido, lo que a juicio del panel es negativo, ya que se carece de información sustantiva acerca del estado y uso de los servicios y bienes entregados, la percepción y satisfacción de los usuarios acerca del Programa y los beneficios entregados y de los efectos que éstos han producido en los indígenas usuarios del FDI.

---

<sup>37</sup> CONADI en su conjunto mantiene una dotación de 17 vehículos, al 31 de marzo de 2009. Según la jefatura del Departamento de Desarrollo Indígena, se prioriza su utilización para el Fondo de tierras y aguas indígenas. En Punta Arenas, no hay vehículo institucional.

### 3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

#### **Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa**

##### **3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes**

A la fecha de elaboración de este informe se contó parcialmente con información de la producción de los componentes, ya que no se tiene información sobre medición de indicadores para cada componente de acuerdo a la matriz acordada con el programa y por lo tanto no se pueden evaluar directamente metas comprometidas. Sin embargo, pese a estas dificultades, con la información disponible se ha logrado realizar una evaluación de la marcha del programa durante los últimos 4 años.

**Proyectos de inversión del Programa:** Para tener una visión general del programa, antes de hacer una revisión de la producción de cada componente, se da cuenta del total de inversiones que ha realizado el programa por medio de sus 4 componentes.

Para una mejor comprensión de estas cifras es necesario aclarar que un proyecto puede involucrar a uno o muchos usuarios y/o productos, por lo tanto, un proyecto no es equivalente a un producto o a un usuario. Esto determina el carácter referencial del presente análisis.

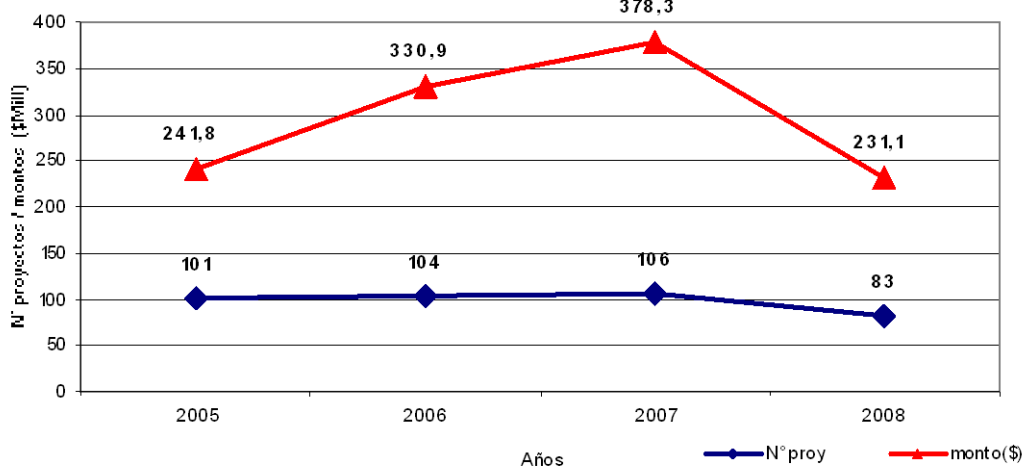
a) De acuerdo a la base de datos entregada por la dirección del programa para los años 2005 al 2008, y a partir de elaboración que realizó el panel de evaluación, se ha financiado un total de 394 proyectos con una inversión de \$ 1.182,1 millones<sup>38</sup>. Como se observa en la figura N° 4, el número de proyectos financiados se ha mantenido estable en el período de análisis (promedio: 98,5 proyectos por año) en cambio el financiamiento subió de 241 a 378 millones de pesos entre 2005 y 2007 que significa un incremento de 56%. El año 2008 este monto se redujo considerablemente a 231 millones volviendo a la situación inicial del período.

Haciendo una comparación con el otro programa del FDI “Programa de Fomento a la economía indígena”, se observa que el programa en análisis tiene menor relevancia institucional, ya que tanto el N° de proyectos como el financiamiento no alcanzan al 28% del programa con el cual se compara.

---

<sup>38</sup> La cifra de inversión que se indica difiere de las cifras oficiales entregada inicialmente por la Dirección del Departamento de Desarrollo Indígena, ya que para este efecto se utilizó una base de datos pormenorizada entregada por ellos mismos, donde se detalla las características de cada proyecto. Por lo tanto, más allá de las diferencias, lo importante tiene que ver con las grandes tendencias del programa, sus proyectos, los ámbitos de inversión y la distribución territorial de las inversiones

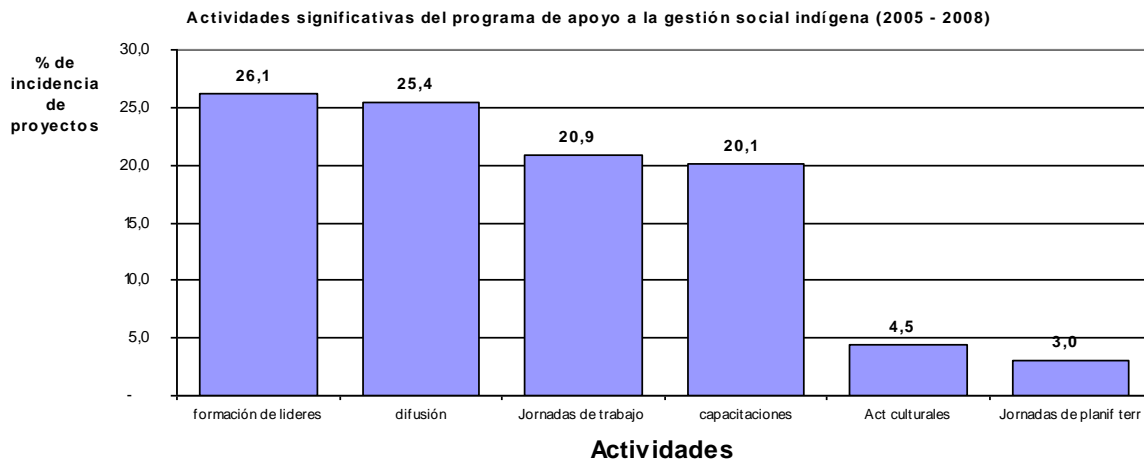
Figura N° 4: N° de proyectos y financiamiento del programa de apoyo a la gestión indígena (2005 - 2008)



**b) Tipos de inversiones:** Como se observa en la figura N° 5, entre los años 2005 y 2008, cerca del 50% de los proyectos financiados es para formación de líderes y difusión de actividades de las organizaciones, aproximadamente el 40% de los proyectos es para el desarrollo de jornadas de trabajo de las organizaciones y capacitaciones y el 7% de los proyectos financiaron actividades culturales y jornadas de planificación territorial.

Los tipos de actividades pueden ser financiados tanto por el componente 1 como por el 2 y la información provista por la institución no permite diferenciar entre ellos. Por ejemplo formación de líderes puede ser demandado por organización con historia o por organizaciones que están partiendo, por lo tanto, no queda claramente justificado la existencia de dos componentes aparte.

Figura N° 5:

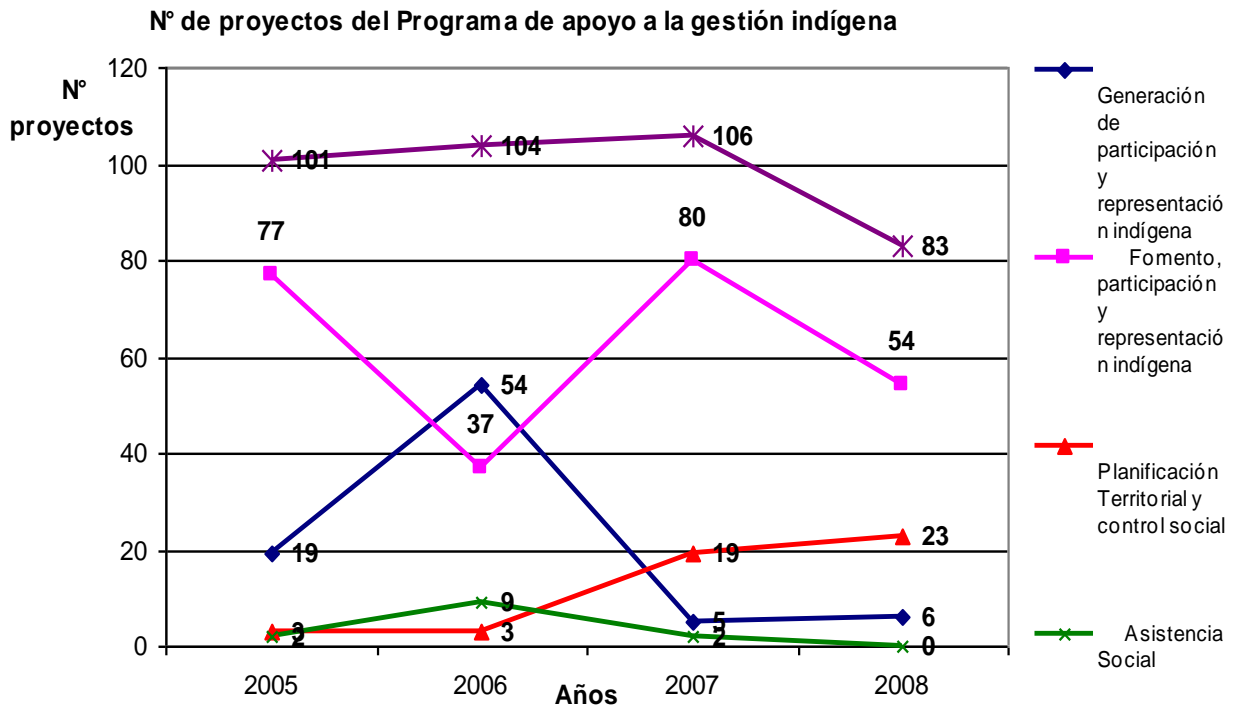


Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por equipo técnico del programa

c) **Producción por componentes:** Al analizar el comportamiento de cada uno de los componentes, figura N° 6 y el siguiente cuadro, se observa una ligera tendencia a la baja en los componentes de generación de participación, de fomento a la participación y en el de asistencia social y una clara tendencia a aumentar los proyectos relacionados con la planificación territorial.

Subsidio al apoyo a la gestión indígena		2005		2006		2007		2008		Total	
		Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
Generación de participación y representación indígena	N° proy	19	18,8	54	52,4	5	4,7	6	7,2	84	21,4
	monto(\$)	26.250.000		63.699.700		47.200.000		54.500.000		<b>191.649.700</b>	
Fomento, participación y representación indígena	N° proy	77	76,2	37	35,9	80	75,5	54	65,1	248	63,1
	monto(\$)	158.755.010		219.885.083		194.178.580		75.000.000		<b>647.818.673</b>	
Planificación Territorial y control social	N° proy	3	3,0	3	2,9	19	17,9	23	27,7	48	12,2
	monto(\$)	36.400.000		6.000.000		108.918.036		101.575.000		<b>252.893.036</b>	
Asistencia Social	N° proy	2	2,0	9	8,7	2	1,9	0	0,0	13	3,3
	monto(\$)	20.443.000		41.300.000		28.000.000		-		<b>89.743.000</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>N° proy</b>	<b>101</b>	<b>100,0</b>	<b>103</b>	<b>100,0</b>	<b>106</b>	<b>100,0</b>	<b>83</b>	<b>100,0</b>	<b>393</b>	<b>100,0</b>
	<b>monto(\$)</b>	<b>241.848.010</b>		<b>330.884.783</b>		<b>378.296.616</b>		<b>231.075.000</b>		<b>1.182.104.409</b>	

Figura N° 6:



Esta información no fue fácil de obtener de la base de datos entregada por el equipo técnico del programa, ya que existen proyectos que no corresponden a lo que debería financiar un componente, otros no indican a que componente pertenecen y en varios casos se financia un tipo de actividades con diferentes componentes. Es claro que esto muestra que no se tiene un sistema adecuado de

captura de información que genere una oferta acorde con las necesidades de las instituciones públicas demandantes y de los usuarios del programa. Por otra parte, no se justifica tener la desagregación actual de componentes ya que entre el componente 1 y 2 no existe una gran diferenciación en términos prácticos y como los recursos disponibles son muy pocos, administrar como dos componentes pueden constituirse en un costo adicional de la gestión.

A partir de lo anterior, sería interesante estudiar la posibilidad de operar conjuntamente los componentes 1 y 2 con un solo mecanismo de asignación de recursos (por licitación a proveedores de servicios) y con una convocatoria única nacional con especificidades regionales. De esta forma se da una señal de simplicidad y transparencia a los usuarios postulantes. Esto mismo permitiría simplificar el sistema de información del FDI que en la actualidad se caracteriza por tener grandes carencias.

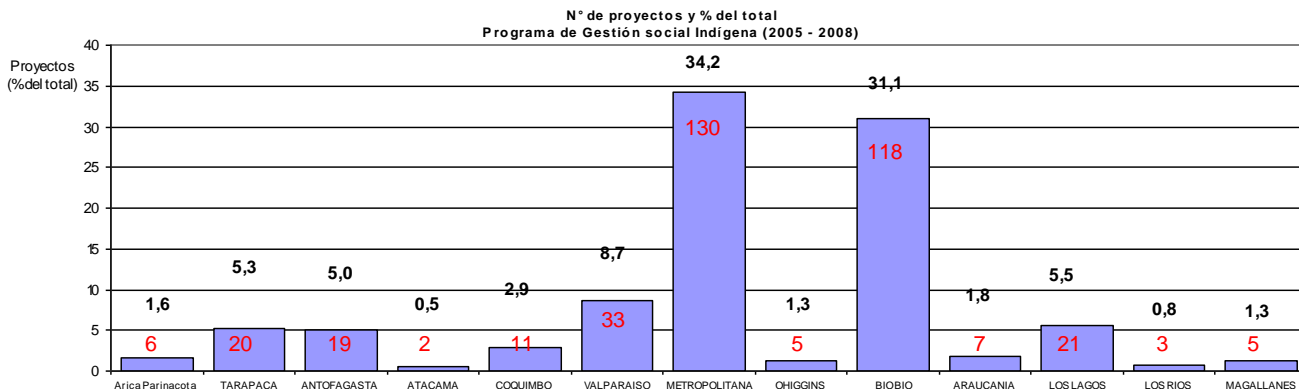
En el caso del componente de servicio de asistencia social, es preocupante los pocos recursos disponibles, llegando a cero en el año 2008. Con los recursos asignados no es posible aliviar la situación de la población indígena en riesgo de extinción. En la actualidad existe un plan de cobertura total, generado por la intendencia de la XII Región, que busca dar una atención integral a este pueblo, pero existen otras experiencias que son compatibles con las iniciativas en desarrollo y que podrían aplicarse a la realidad de los Kawaskar, como es el caso del conocido “decreto 208” administrado por el Servicio agrícola y ganadero (SAG), que permite entregar un subsidio de por vida (jubilación) a los campesinos que fueron excluidos de la asignación de tierras por represalias políticas. El panel considera que una medida de esta naturaleza podría ser muy efectiva y dignificaría a un pueblo cuya realidad actual tiene relación con lo que hizo o no hizo el Estado nacional.

Por otra parte, el panel de evaluación no encuentra explicaciones claras sobre las variaciones anuales en el número de proyectos y en los montos asignados a cada componente. El equipo del programa indica que se usan criterios de asignación de recursos que consideran prioridades presidenciales, concentración de la población y la capacidad operativa de la institución en las regiones. Pero para el panel los criterios indicados no tienen porque inhibir el desarrollo de una estrategia de intervención basada en criterios objetivos que maximicen la eficiencia y eficacia de la intervención pública en el desarrollo social de los pueblos indígenas.

El programa no tiene un estudio de costos de las diferentes actividades que se requieren implementar y que sirvan de referente para que las regiones se puedan guiar en sus licitaciones y concursos. Para esto es necesario realizar un benchmarking para lograr valores competitivos en el mercado de servicios. A modo de ejemplo el día de capacitación en un organismo internacional fluctúa entre 141 y 170 mil pesos más viático que fluctúa entre 100 y 170 mil pesos por día.

**d) Presencia regional del programa y sus componentes:** como se observa en la figura N° 7, el 65% de los proyectos se concentran entre la región Metropolitana y la región del Bio-Bio lo que significa 250 proyectos. El 25% de los proyectos se distribuyen entre las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y los Lagos, lo que significa 93 proyectos.

Figura N° 7:



Considerando que en términos operativos no se ejecutan más de 100 proyectos por año, el mecanismo operativo de asignación de recursos no garantiza un servicio estable en el largo plazo que asegure la calidad de los servicios y una simplificación y disminución de las actividades administrativas. Sería interesante mirar cómo operan los servicios de transferencia tecnológica que tiene INDAP, para buscar nuevas alternativas de operación.

Tanto la documentación del programa como las entrevistas realizadas, no dan claridad respecto a los criterios utilizados para la asignación de recursos y proyectos a las diferentes regiones. La realidad indica que la distribución de proyectos en las regiones no es consistente con la presencia de población indígena en cada una de ellas.

### e) Otros indicadores de eficacia y calidad de componentes:

Solicitada la información sobre indicadores de eficacia y calidad para cada componente, la información suministrada por la institución, tal como se señaló, es deficitaria e inconsistente. En este marco, el panel se ve imposibilitado de dar una opinión responsable sobre el avance del programa a través de la medición de los mismos. En anexo B se incluye un análisis de la última tabla enviada por el FDI conteniendo indicadores cuantificados.

## 3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

### 3.2.1. Análisis de Cumplimiento del Propósito

Los indicadores definidos no permiten medir adecuadamente el propósito del programa, como tampoco existe información adicional que permita medir el desempeño de este nivel de objetivo. Por estas razones, no es posible analizar el cumplimiento del propósito del Programa.



### 3.2.2. Beneficiarios Efectivos del Programa

Al momento de cierre del Informe Final el panel no ha recibido nueva información que cuantifique la población beneficiaria para cada componente. Cabe destacar que para los dos informes de avances anteriores, el panel recibió información de población beneficiaria contradictoria que hacen dudar al equipo consultor de la confiabilidad de los antecedentes entregados.

En efecto, por una parte la primera entrega informaba un total de beneficiarios para el año 2008 de 3.772 personas mientras la segunda entrega alcanza a 201 personas para el mismo año. Es decir, hay una brecha entre la primera entrega y la segunda de 3.571 personas. Estas diferencias tan significativas de estimación se repiten para los años 2006, 2007 y 2008, alcanzando a un total de 20.980 beneficiarios/as para el período de evaluación. El cuadro presentado a continuación resume la inconsistencia y brecha de las información entregada al panel.

Cuadro comparativo de información entregada  
Sobre los beneficiarios efectivos años 2005-2008

	<b>primera entrega</b>	<b>segunda entrega</b>	<b>diferencia</b>
2005	6.126	sin información	6.126
2006	7.321	423	6.898
2007	4.785	400	4.385
2008	3.772	201	3.571
<b>TOTAL</b>	<b>22.004</b>	<b>1024</b>	<b>20.980</b>

*Fuente: elaboración propia*

Dados estos antecedentes, el panel considera que la información de beneficiarios efectivos no es confiable y no permite realizar el análisis de cobertura ni de eficiencia respecto al gasto promedio por beneficiarios según componentes.

Para el panel esta situación es grave dado que los resultados del programa se materializan en personas cuya cuantificación permite conocer a quiénes efectivamente se atiende, aspecto básico para su gestión.

### 3.2.3. Análisis de Cobertura

El panel no tuvo acceso a una estimación confiable de los beneficiarios para los años 2005-2008, lo cual no permite analizar la cobertura respecto a la población potencial y objetivo.

### 3.2.4. Focalización del Programa

El Programa no focaliza sus recursos dado el marco normativo que tiene. En la práctica el programa utiliza los criterios de asignación de recursos de las bases regionales de los

concursos como instrumento de focalización. Para el panel este es un aspecto que requiere revisión dada la alta demanda potencial del programa y la poca disponibilidad de recursos, lo cual hacen deseables el establecimiento de criterios operativos que prioricen aquellos/as que presentan mayor vulnerabilidad participativa.

### **3.2.5. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos**

El panel no tuvo acceso a información respecto al nivel de satisfacción de los/las beneficiarios por lo tanto no fue posible analizar la oportunidad, pertinencia y utilidad de los servicios entregados. Como una forma de abordar esta situación el panel propuso la realización de un estudio complementario cuyos resultados fueron entregados a comienzo de junio<sup>39</sup>.

Las principales conclusiones de dicho estudio exploratorio<sup>40</sup> respecto al programa muestra que los/las beneficiarios tienen una percepción positiva respecto a los servicios en lo referido a la pertinencia y calidad, con un promedio de satisfacción equivalente al 75%<sup>41</sup>. Sin embargo, los entrevistados tienen en general una percepción muy negativa de CONADI como institución, entre otras razones por la burocracia y desconocimiento de los procedimientos que utiliza.

Por otra parte el Panel constató que el seguimiento que se realiza a los proyectos o iniciativas financiadas contempla una ficha que incluye la variable satisfacción, sin embargo no existen bases de datos ni informes que den cuenta que efectivamente el Programa recoge y mucho menos utiliza dicha información. El panel considera que la inexistencia de un mecanismo estandarizado para evaluar la satisfacción de los/las beneficiarios constituye un déficit grave del Programa.

### **3.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin**

El panel no puede analizar el desempeño del Programa a nivel de fin por no contar con la información necesaria para hacerlo. Cabe señalar que el panel no valida la cuantificación de indicadores de la matriz de marco lógico presentada al cierre del informe final de la presente evaluación, por presentar serias inconsistencias con la base de datos y otros documentos entregados por el FDI.

---

<sup>39</sup> Alvaro Böhme, Estudio Complementario, Panel Evaluador de los programas Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural y Apoyo a la Gestión Social Indígena de CONADI, DIPRES, 2009

<sup>40</sup> Debe destacarse el carácter exploratorio del estudio a partir de una muestra estructural de 24 beneficiarios en la Región de la Araucanía. Por lo tanto, no tiene representatividad estadística.

<sup>41</sup> Debe mencionarse que en el caso del Programa Social sólo se entrevistó a tres beneficiarios/as en el marco del estudio cuya representatividad no era estadística, sino una muestra estructural

#### 4. RECURSOS FINANCIEROS

##### Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable

##### Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2009)

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2005	33.532.607	491.793	1,5%
2006	35.774.238	512.360	1,4%
2007	43.487.950	544.838	1,3%
2008	44.517.428	489.247	1,1%
2009	51.588.706	543.933	1,1%

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

El Presupuesto del Programa representa en promedio un 1,3% del Presupuesto de la Institución Responsable entre los años 2005-2009. Porcentaje bajo que sólo ha experimentado un leve descenso durante el período 2005-2009.

#### Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa

##### 4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

##### *Cuadro N° 3 Fuentes de Financiamiento del Programa 2005 - 2009*

(Miles de \$ 2009)

Fuentes de Financiamiento	2005		2006		2007		2008		2009		Variación 2005-2009
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias	491.793	100%	512.360	100%	544.838	100%	489.247	100%	543.933	100%	10,6%
1.1. Asignación específica al Programa	406.899	83%	410.283	80%	424.617	78%	355.850	73%	406.825	74%	0,0%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	84.894	17%	102.077	20%	120.221	22%	133.397	27%	137.108	26%	61,5%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	0,0%
2. Extrapresupuestarias	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	0,0%

2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	0,0%
Total	491.793		512.360		544.838		489.247		543.933		10,6%

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

Las cifras muestran que el Presupuesto Total del Programa ha tenido un crecimiento bajo reflejado en una tasa promedio de un 2,6% anual, con una variación para el período 2005-2009 equivalente al 10,6%. Se observa un aumento el año 2009 respecto al 2008 que alcanza el 11,2%. La estabilidad presupuestaria del Programa se explica principalmente por la baja prioridad política que tiene dentro de la CONADI que privilegia el fomento económico, según se desprende de la información entregada por medio de entrevistas por la contraparte técnica de la institución..

El crecimiento presupuestario entre el año 2005 y 2009 se explica por el crecimiento sostenido de la "Asignación Institución Responsable" con un incremento del 61,5% para el período, ítem que tiene una representación promedio del gasto igual al 23% dentro del presupuesto total. Este crecimiento se explica por el alto gasto fijo asociado a los procesos de licitación, que es independiente del monto de recursos y/o número de participantes.

En cuanto a la "Asignación Específica al Programa" su crecimiento para el período 2005-2009 es 0%, lo cual significa que su tasa promedio anual de crecimiento es insignificante (-0,005%). Sin embargo, su representación promedio como fuente de financiamiento es alta alcanzando el 77% para los años 2005-2009.

No existen "Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas". Ni existen aportes provenientes de fuentes extrapresupuestarias.

**Cuadro Nº 4**  
**Gasto Total del Programa 2005-2008 (Miles de \$ 2009)**

AÑO	Gasto Devengado <sup>42</sup> de la institución responsable del Programa <sup>43</sup>
2005	386.860
2006	527.101
2007	540.038
2008	481.600
Variación 2005-2008	24,5%

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

<sup>42</sup> Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

<sup>43</sup> Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

Las cifras del cuadro indican que el Gasto Total del Programa ha crecido en el período a una tasa promedio del 7,6% anual, con un peak de incremento el año 2007 respecto de 2006 con un 36,3%. El crecimiento en términos totales alcanza un 24,5% entre los años 2005 y 2008. La principal explicación está vinculada al esfuerzo que realiza la institución para mejorar la calidad de la ejecución a través del cierre oportuno de los proyectos.

**Cuadro N°5**  
**Desglose del Gasto Devengado<sup>44</sup> en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros 2005-2008 (Miles de \$ 2009)**

	2005		2006		2007		2008		Variación 2005-2008
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal	65.149	16,8%	81.241	15,4%	97.977	18,1%	113.163	23,5%	73,7%
2. Bienes y Servicios de Consumo	12.361	3,2%	17.134	3,3%	16.985	3,1%	14.150	2,9%	14,5%
3. Inversión	320	0,1%	385	0,1%	459	0,1%	455	0,1%	42,2%
4. Otros (transferencias)	309.030	79,9%	428.341	81,3%	424.617	78,6%	353.832	73,5%	14,5%
<b>Total Gasto Devengado</b>	<b>386.860</b>	<b>100,00%</b>	<b>527.101</b>	<b>100,00%</b>	<b>540.038</b>	<b>100,0%</b>	<b>481.600</b>	<b>100,0%</b>	<b>24,5%</b>

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

El desglose del Gasto Devengado entre las distintas categorías del Programa, muestra que en el período de evaluación, un promedio del 78,38% del gasto anual del Programa se destina a “otras transferencias” experimentando un crecimiento del 14,5% para el período 2005-2008.

Le sigue en importancia el Gasto en Personal que tiene una representación promedio de 18,5% del Gasto Devengado del Programa, registrando un crecimiento de 20,2% promedio anual, con un máximo registrado el año 2006 respecto del año 2005 del 24,7%. Dicho gasto muestra un crecimiento de 73,7% entre los años 2005 y 2008<sup>45</sup>. Según la institución dicho incremento es el resultado del mayor gasto de personal asociado a la instalación de las dos nuevas regiones, sin embargo el panel opina que esta explicación no es válida dado que las nuevas regiones se crearon posterior a esos años.

El Gasto en Bienes y Servicios de Consumo representa un 3,1% promedio anual del Gasto Devengado del Programa, registrando un crecimiento de 4,6% promedio anual, con un crecimiento total equivalente a 14,5% entre los años 2005 y 2008.

<sup>44</sup> Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro “Fuentes de Financiamiento del Programa”.

<sup>45</sup> Llama la atención que estos porcentajes son muy cercanos a los observados en el Programa de Fomento.

Asimismo, el Gasto de Inversión representa un 0,1% promedio anual del Gasto Devengado con un crecimiento promedio anual de 12,4% y un crecimiento total de 42,2% entre los años 2004 y 2007, que según la institución se explica por la instalación en las nuevas regiones.

El Gasto en Otros representa un 78,3% promedio anual del Gasto Devengado del Programa, registrando un crecimiento de 12,5% promedio anual, con un crecimiento total equivalente a 14,5% entre los años 2005 y 2008. Dicho crecimiento se explica por el esfuerzo institucional para realizar un cierre más expedito y oportuno de los proyectos.

\*

**Cuadro N°6**  
**Gasto Total<sup>46</sup> por Componente 2005-2008 (Miles de \$ 2009)**

COMPONENTES	2005		2006		2007		2008		Variación 2005-2008
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%	
Componente 1: Generación de la Participación y Representación Indígena	28.681	9,3%	62.109	14,5%	95.491	22,5%	69.030	19,5%	140,7%
Componente 2: Fomento de la Participación y representación indígena	141.505	45,8%	276.305	64,5%	214.781	50,6%	102.058	28,8%	-27,9%
Componente 3: Planificación Territorial y Control Social	113.352	36,7%	50.973	11,9%	58.905	13,9%	172.124	48,6%	51,8%
Componente 4: Asistencia Social	25.492	8,2%	38.954	9,1%	55.440	13,1%	10.620	3,0%	-58,3%
<b>Total</b>	<b>309.030</b>	<b>100,0%</b>	<b>428.341</b>	<b>100,0%</b>	<b>424.617</b>	<b>100,0%</b>	<b>353.832</b>	<b>100,0%</b>	<b>14,5%</b>

*Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos*

El total de los componentes muestran un crecimiento el 14,5% entre los años 2005 y 2008 con un promedio anual de crecimiento de 4,6% en el período de evaluación.

Al analizar el Gasto Total por Componente, puede observarse que el Componente 1 crece un 140,7% entre 2005 y 2008, observándose una baja de 27,7% para el último año respecto al nivel de gasto que tuvo el 2007. Su variación anual promedio entre los años 2005 y 2008 es de 4,6%, mientras que su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 16,4%. Es el componente que proporcionalmente más crece durante el período de evaluación<sup>47</sup>. La

<sup>46</sup> Incluye las tres fuentes de gasto: gasto devengado del presupuesto asignado, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros (recursos consignados en 2, Extrapresupuestarias, del cuadro Fuente de Financiamiento del Programa). No incluye información de gastos de administración.

<sup>47</sup> Según la institución el incremento el año 2007 es el resultado de recursos derivados de un convenio con el INJUV, sin embargo estos antecedentes presupuestarios no aparecen reflejados en el cuadro de las fuentes de financiamiento.

institución no entregó al panel una explicación adecuada sobre el incremento de gasto del componente 1 en el año 2007.

En cuanto al Componente 2 su participación promedio anual en el Gasto Total es de 47,4% siendo el componente que tiene mayor incidencia presupuestaria. Sin embargo muestra un crecimiento negativo de 27,9% para todo el período de la evaluación, experimentando caídas significativas, particularmente el año 2008 respecto al 2007 equivalente al 52,5%. Esta caída se explica por los cambios de prioridades respecto a las demandas regionales.

Respecto del Componente 3 ha crecido un 51,8% durante el período 2005-2008 y es el segundo componente en términos de su participación dentro del gasto total con un promedio anual en el Gasto Total del Programa de 27,8%. Su variación anual promedio entre 2005 y 2008 es 11,6%. La institución no entregó al panel una explicación adecuada respecto a la variación anual del componente.

El Gasto en el Componente 4 representa un 8,4% promedio anual del Gasto Total del Programa, con una variación anual promedio entre 2005 y 2008 que alcanza al -25,3%. Es el componente que en términos de porcentaje ha experimentado la mayor caída alcanzando un -58,3% para el período de evaluación. El componente 4 cuenta con un presupuesto reducido para Punta Arenas que se activa para otras regiones en caso de eventos tipo catástrofes naturales, como terremotos, inundaciones, terremotos blancos. La institución no entregó al panel una explicación adecuada que explique la caída de gasto del componente.

Llama la atención la alta variabilidad en la asignación presupuestaria que tienen los componentes durante los cuatro años. Según la institución este es el resultado de los cambios en prioridades que tienen las demandas regionales. Para el panel esta explicación es poco creíble en la medida que la institución tampoco dispone de información confiable de los servicios que presta, por lo tanto si no tiene claro el total de prestaciones no es posible ajustar a los cambios de las demandas regionales.

## **4.2. Eficiencia del Programa**

### **4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes**

El panel no puede emitir un juicio evaluativo al no disponer de la información confiable sobre el total de beneficiarios por componente.

#### 4.2.2. Gastos de Administración

**Cuadro N° 7**  
**Gastos de Administración del Programa 2005-2008 (Miles de \$ 2009)**

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del Programa <sup>48</sup>	% (Gastos Adm / Gasto Total del Programa)*100
2005	77.830	386.860	20,1
2006	98.760	527.101	18,7
2007	115.421	540.038	21,4
2008	127.768	481.600	26,5

*Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos*

Los Gastos de Administración<sup>49</sup> presentan un promedio anual de 21,7 % respecto al Gasto Total del Programa con un crecimiento del 64,2% entre 2005 y 2008<sup>50</sup>. El crecimiento anual alcanza al 18%.

El porcentaje de participación de los Gastos de Administración es alto al compararse con el estándar del sector público que es cercano al 10%. Una posible explicación son los altos costos fijos que tiene un programa que opera vía licitaciones y concursos, los cuales tienen altos gastos administrativos.

#### 4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

No se cuenta con otros indicadores de eficiencia para evaluar el desempeño del Programa. En el Anexo B el panel analiza y no valida la última versión de indicadores cuantificados, por presentar contradicciones con las bases de datos entregadas con anterioridad.

<sup>48</sup> El total debe ser igual a la cifra de la tercera columna del cuadro "Gasto total del Programa".

<sup>49</sup> El panel pudo revisar la metodología utilizada para estimar los gastos administrativos. Dicha metodología consistió en la identificación de todos los profesionales vinculados a la ejecución del programa, excluyendo aquellos que están en otras funciones para el año 2008. Posteriormente se estimaron los ingresos brutos mensuales de todos los involucrados en su gestión y se multiplicaron por 12 para dicho año, estimándose un porcentaje de participación respecto al total de gasto. Dicho porcentaje se utilizó para calcular los otros años. A continuación se aplicó el factor de actualización para los años correspondientes determinando el monto final. El mismo procedimiento se realizó con el resto de los ítems: Subtítulo 22: Bienes y servicios de consumos (papel, materiales de oficina, publicaciones, publicidad y difusión, combustible, correos, teléfono y otros consumos básicos); Subtítulo 29: Adquisición de activos No Financieros. ( Mobiliario y Equipos computacionales)

<sup>50</sup> Su estimación se realizó tomando en cuenta los siguientes ítems: Subtítulo 21: Remuneraciones y Honorarios; Subtítulo 22: Bienes y servicios de consumos (papel, materiales de oficina, publicaciones, publicidad y difusión, combustible, correos, teléfono y otros consumos básicos); Subtítulo 29: Adquisición de activos No Financieros. ( Mobiliario y Equipos computacionales)



### 4.3. Economía

#### 4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

**Cuadro N° 8**  
**Presupuesto del Programa y Gasto Devengado 2005-2008 (Miles de \$ 2009)**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto Inicial del Programa (a)</b>	<b>Gasto Devengado (b)</b>	<b>%<sup>51</sup> (b/a)*100</b>
2005	491.793	386.860	78,7%
2006	512.360	527.101	102,9%
2007	544.838	540.038	99,1%
2008	489.247	481.600	98,4%

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

De acuerdo a los datos del cuadro anterior, el Programa presenta en promedio para los cuatro años una desviación de su ejecución presupuestaria respecto del Presupuesto Inicial que alcanza el 94,8%. Dicho promedio está fuertemente afectado por el desempeño del programa el año 2005 cuando alcanza el 78,7% de la ejecución presupuestaria. De acuerdo a la institución esta fuerte desviación es el resultado de reasignaciones presupuestarias realizadas según lo solicitan las regiones. Para los años 2006, 2007 y 2008 el Programa muestra una adecuada ejecución presupuestaria.

#### 4.3.2. Aportes de Terceros

El Programa no recibe aporte de terceros.

#### 4.3.3. Recuperación de Gastos

Respecto al aporte extrapresupuestario de los/las usuarios, la CONADI tiene como política que todo proyecto debe contemplar un aporte propio del 10%, acreditado por una declaración simple que en caso de no cumplirse es causal de rechazo. Sin embargo, el panel no dispuso de información para analizar y evaluar su aporte al programa. El programa no entregó al panel ningún tipo de información para analizar su contribución.

<sup>51</sup> Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

## **5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA**

### **Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa**

El Programa cuenta con un marco jurídico que lo sustenta. La institución que lo ejecuta tiene un alto compromiso con él. El Consejo que supervisa su accionar, también lo respalda. Los espacios de coordinación inter-institucional van creciendo, ejecutándose numerosos convenios con agencias de Gobierno en temas asociados.

Por lo demás, cabe mencionar que la institución ha dotado al Programa de un flujo de recursos constante que ha permitido operar sin inconvenientes en este sentido.

No obstante, las capacidades existentes en la institución no son suficientes, en términos profesionales. Estas deben ser incrementadas, debiéndose considerar la profesionalización del personal del Programa. Por otra parte, la organización y gestión plantean deficiencias relevantes, las que han sido presentadas en el capítulo respectivo por el panel, debiendo el FDI preocuparse por él, mejoramiento en la organización y gestión del mismo. Por lo demás, en cuanto al seguimiento de las acciones que promueve, los recursos económicos con que cuenta son muy restringidos. De esta manera no se puede así como la incorporación de mayores recursos para asegurar una adecuada supervisión en terreno de las iniciativas que apoya, entre otros aspectos planteados en la presente evaluación.

El Programa debe ser fundido con el Programa de Fomento Productivo y el Programa de Preinversión, que administra el mismo Departamento. Considerando que la población potencial y objetivo los Programas de Apoyo a la Gestión social y Preinversión, que operacionalizan los objetivos que plantea para el FDI la Ley Indígena, es en principio la misma para ambos programas, no habría mayor dificultad en una acción integrada. De esta forma los gastos administrativos en la gestión de los Programas también podrían alcanzar una mejor relación con los gastos que efectivamente llegan a los beneficiarios. Por otra parte, la posibilidad de generar un proceso de replanteamiento de la operación del FDI a través de un solo programa, permitirá visualizar a sus distintos componentes actuando en una dirección unificada para el cumplimiento del fin y del propósito del mismo.

Por otra parte, se carece de información acerca de cómo valoran el Programa sus beneficiarios. El panel solicitó el desarrollo de un estudio complementario que aportó información cualitativa, que permite una primera aproximación orientadora en ese sentido.: básicamente se valora la oportunidad en la entrega de recursos para las iniciativas que financia, y se critica la falta de información para acceder a sus concursos y la casi inexistencia de seguimiento y supervisión en terreno por parte del personal del FDI.

Para concluir, el panel considera que es factible que el Programa siga funcionando, considerando los aspectos mencionados así como el análisis, resultados y recomendaciones de esta evaluación.

## 6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

### **Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa**

La necesidad que dio origen al Programa sigue vigente. En efecto, la relación histórica entre población indígena y el resto de los chilenos se ha caracterizado por discriminación y exclusión, a lo que se debe agregar las condiciones de pobreza, aislamiento, y de fuertes déficits en educación y salud, que caracterizan los pueblos indígenas en relación con el resto del país. Esto ha llevado incluso a situaciones de extrema vulnerabilidad de varios de estos pueblos indígenas, como los Kaweskar o los yágnas, que se encuentran en vías de extinción.

Para revertir dicho proceso se hace necesario que el Estado impulse mecanismos que contrarresten situaciones de debilidad y fragmentación de los pueblos indígenas, facilitando procedimientos que concluyan con el desarrollo de canales de comunicación entre los grupos indígenas, la ciudadanía y el Estado, a través del fortalecimiento organizacional y de instancias de planificación territorial y control social de los pueblos indígenas. El Programa de apoyo a la gestión social constituye un aporte en este sentido.

Considerando que la necesidad que le dio origen sigue vigente, el panel considera que se justifica su continuidad, tomando en consideración el análisis, conclusiones y recomendaciones de la presente evaluación, que plantean, entre otros aspectos, (a) la necesidad de rediseñar este Programa, fundiéndolo con el Programa de Fomento Económico - Productivo y de Preinversión que administra el mismo Departamento; (b) una vez rediseñado, a través de la realización de modificaciones sustantivas en términos de gestión y organización del Programa, a partir de su planificación estratégica, mejorando la competencia de los recursos humanos a través de su profesionalización, definiendo perfiles y responsabilidades, mejorando los procedimientos de seguimiento para una adecuada retroalimentación del Programa, simplificando los procedimientos de producción de bienes y servicios; (c) realización de estudios que permitan actualizar el estado de información acerca de la necesidad que dio origen al Programa; (d) mejoramiento significativo en el apoyo que requieren los pueblos en extinción, a través de un plan que contemple el subsidio permanente a los últimos representantes de dichas etnias y (e) la pronta realización de una línea de base que facilite un posterior estudio de evaluación de impacto del Programa.

### III. CONCLUSIONES

#### Diseño

- El diseño general del Programa responde a una necesidad diagnosticada inicialmente a comienzos de los años noventa, y en esa medida si bien las dificultades de representación y organizaciones de los pueblos indígenas se mantienen en el país, el diseño actual del Programa responde a una realidad que ya ha cambiado sustancialmente en los últimos años.
- La necesidad que dio origen al Programa se mantiene en la actualidad, pero hoy tiene énfasis y cambios sustantivos en cuanto el nivel organizacional de los pueblos indígenas en Chile, y sus capacidades de interlocución con autoridades públicas y otros actores sociales nacionales, lo cual queda demostrado por el hecho de que la temática indígena es hoy de alta prioridad pública y política, y que una parte importante del dialogo social a nivel de país que se mantiene con los pueblos indígenas a nivel local, regional y nacional, tienen a diversas dirigencias como interlocutores permanentes. Sin embargo, la prioridad política del tema indígena en general a nivel nacional, no se aprecia que este programa responda de manera adecuada a estos nuevos desafíos.
- La lógica vertical de los objetivos del Programa, tal como quedan reflejadas en la Matriz del Marco Lógico aparece consistente, como también la definición de sus componentes que se presentan como necesarios para la consecución del Propósito del Programa. Lo anterior no es excluyente con la alternativa de una reformulación del Programa, teniendo en cuenta sus resultados y diseño de operación, especialmente teniendo en cuenta la necesaria integralidad que requieren las acciones orientadas al mundo indígena, como también la urgencia de potenciar estructuras de representación del mundo indígena a nivel local, regional y nacional, que puedan dar respuesta a los nuevos desafíos de los pueblos indígenas chilenos.
- En relación a la Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico, se puede concluir que esta es adecuada y consistente, considerando que los indicadores presentados a nivel de propósito y componentes permiten contar con la identificación de las principales dimensiones de gestión del Programa, aunque es evidente la falta de información relativa a las metas anuales que se debieran corresponder a cada indicador es un serio vacío a la hora de evaluar el Programa, aspecto sobre el cual no ha sido posible identificar fuentes de información confiables tanto a nivel nacional como regional/provincial.
- No existe claridad en el nivel de diseño del Programa sobre los mecanismos de focalización del mismo, que permita reconocer que criterios se aplican para identificar la población objetivo específica de cada componente, siendo esta una de las mayores falencias del Programa, no pudiendo constatarse este tipo de información a nivel nacional ni regional.
- A nivel de diseño del Programa de Apoyo a la Gestión Indígena, se constata la falta de mecanismos formales y conceptuales, de coordinación y complementación con los otros dos Programas que tienen una base sobre el funcionamiento del Fondo de

Desarrollo Indígena, como son el Programa de Fomento a la Economía Indígena y el Programa de Pre-inversión

### Organización y gestión

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

- La estructura organizacional adoptada por el FDI no es la apropiada para la ejecución del conjunto de programas que administra, ya que responde a la ejecución de un conjunto de líneas de acción, centralizando la toma de decisiones en una jefatura única y delegando las tareas operativas a los jefes de programas. Esta situación presenta un aspecto positivo: puede facilitar la integración de los programas. No obstante, desde otro punto de vista, no hay un directivo que piense, planifique, y estructure cada uno de los programas desde las necesidades, características y especificidades propias a cada uno de ellos.
- Salvo el caso de la oficina de Santiago, el FDI no cuenta con personal asignado específicamente a cada uno de los programas. Al respecto, cabe mencionar que el FDI no cuenta con suficientes recursos humanos que cuenten con una formación asociada a los objetivos del Programa, lo que a juicio del panel es negativo.
- En cuanto a los numerosos convenios que ha firmado CONADI con instituciones relacionadas, en su ejecución predominan los criterios de implementación de una de las partes afectando muchas veces la pertinencia y territorialidad de la intervención. Si bien esto se explica por el expertise técnico de las instituciones con la que CONADI ha suscrito convenios, esto dificulta la gestión del Programa. En otras palabras, es el FDI el que se adapta a las modalidades de actuación de las otras agencias, debiendo incluso aplicar procedimientos administrativos paralelos siguiendo sistemas y procedimientos ajenos a CONADI, lo que complejiza la administración del fondo.
- El FDI mantiene instancias de coordinación periódicas formales con el Programa Orígenes, en el ámbito del Programa de Fomento Productivo, lo que el panel considera apropiado. Sin embargo, en dichos encuentros no se dialoga en relación con el Programa de Apoyo a la Gestión Social. Por otra parte, no realiza actividades de coordinación con el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas ni con el Fondo de Cultura y Educación. El panel estima que es conveniente efectuar reuniones periódicas orientadas a la coordinación entre dichos programas y el Fondo de Desarrollo Indígena, con el fin de articular acciones entre el Programa de Apoyo a la Gestión Social y el Fondo de Cultura y educación, en temas comunes y entre el Programa de Fomento Productivo y el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, considerando que uno de los componentes del primero se relaciona con el segundo.
- El Programa carece de un manual o guía que establezca con detalle cargos, perfiles, relaciones funcionales, responsabilidades, lo que a juicio del panel es un déficit relevante.
- CONADI cuenta con un Consejo, en el que participan representantes electos de diversas etnias, los que tienen, entre otras atribuciones, la de proponer un

presupuesto anual para la institución y sus programas y de supervisar su ejecución. Además, los presupuestos anuales del Programa se elaboran en base a propuestas de mesas regionales con participación indígena. El panel valora la existencia de ambas modalidades de participación.

- Los criterios de asignación de recursos se orientan a responder a las demandas regionales –lo que es contemplado por el panel como un aspecto positivo. No obstante, la jefatura del Programa no ha definido criterios, basados en prioridades o en una visión estratégica del FDI, que permitan orientar estas demandas y jerarquizarlas en función de orientaciones programáticas.
- CONADI cuenta con un software de utilización obligatoria que exige a las unidades operativas de contar con visados de niveles superiores durante las diversas fases del ciclo de vida de los proyectos. Esto se cumple en las primeras etapas (llenado de ficha de proyecto, aprobación de bases de licitación, de términos referencias, entre otros) pero (a) su llenado no es oportuno a la hora de entregar información de supervisión y cierre de los proyectos, (b) las fichas de proyecto desaparecen del sistema una vez concluido y relacionado con esto último y (c) la valiosa información que contiene el software no es sistematizada, ni interpretada, ni de forma de retroalimentar el Programa. El panel considera evalúa esta situación como muy negativa, ya que ni las oficinas regionales ni el nivel central acceden a información oportuna para la toma de decisiones.
- Siguiendo en el mismo tema, el Departamento cuenta con muy escasos recursos económicos para supervisión de los proyectos que financia, lo que le impide supervisar un número importante de las iniciativas que ejecuta. A modo de ejemplo, la Oficina de Santiago contaba en el año 2008 con 1,2 millones de pesos para viáticos para todos sus programas. Con un monto tan reducido difícilmente el equipo del FDI podría visitar los cientos de proyectos que administra anualmente, para su acompañamiento y supervisión en terreno.
- Fruto de esta situación, el Programa no cuenta con información básica y necesaria como el número de iniciativas financiadas y número de beneficiarios efectivos atendidos. Las cifras que maneja la institución en cuanto a ambos aspectos presentan importantes diferencias con las bases de datos que la propia institución elabora. El panel considera esta situación como muy deficitaria.
- Por último, el Programa sólo ha sido evaluado por mandato de DIPRES hace una década. No existen otras evaluaciones del mismo, ni de desempeño a nivel de diseño y organización y gestión, de ni de resultados ni de impacto y eficiencia de los programas. No cuenta con una línea de base. Habiéndose transcurrido ya varios años desde sus inicios -1994- el panel considera necesaria la realización construcción de una línea de base que permita en el futuro cercano, medir la evaluación de impacto del mismo.

#### Eficacia y calidad

- El programa no cuenta con medición de indicadores y tampoco con metas predefinidas lo que imposibilita dar una opinión responsable sobre el desempeño medido como eficacia y calidad.

- No se pueden obtener conclusiones sobre la evolución de los componentes en cuanto a las causas que originan las tendencias al alza o disminución de proyectos entre los diferentes años del periodo evaluado. Se indican como causales las prioridades presidenciales o la decisión de las prioridades definidas regionalmente, pero no existe documentación alguna donde se exprese sistemáticamente las razones de dichas priorizaciones. La presencia de población indígena no explica de forma cabal la existencia de proyectos en determinadas regiones y en otras no.
- Se usa indiscriminadamente los tres mecanismos de asignación de recursos: licitación, concursos y asignación directa, lo que trae confusión para la institución, para los proveedores de servicios y para los usuarios. Es un hecho comprobado que mientras más oferta de servicios existen más complicado para cualquier usuario poder discriminar a cual debe postular. En un estudio desarrollado en el año 2003 se detectó que existían 76 instrumentos de fomento productivo agropecuario, muchos de los cuales entregan los mismos bienes y servicios. En la Secretaría de agricultura de México durante el año 2008 disminuyeron de 170 programas a 8 programas ordenando y facilitando el procesamiento de la demanda. Se debería optar por mecanismos claros y uniformes, que ordenaran la operación de los componentes y facilitar, así, la postulación de los usuarios, utilizando desde postulaciones en línea y predefiniendo fechas estables de postulación. Considerando que CONADI es una institución con pocos recursos humanos y materiales, y considerando la enorme cantidad de llamados a licitaciones y concursos que se realizan anualmente, disminuir el número de llamados y de formas de transferir los recursos podría aumentar la eficacia y la calidad de los servicios entregados.
- No se cuenta con normativa clara y expresa para discriminar – en el proceso de producción de componentes, en la transferencia de recursos - en la selección de usuarios indígenas, proveedores de servicios o instituciones que firman convenios, lo que deja la puerta abierta para la discrecionalidad o para generar un ambiente de poca transparencia de los procesos. Los criterios actuales de selección no permiten medir adecuadamente en base a las virtudes técnicas de los proyectos, lo que genera dudas del real resultado e impacto económico que estos tendrán en las economías familiares.
- No se han establecido criterios generales sobre los montos de subsidios que se entregan a los usuarios para proyectos similares en distintas regiones, lo que es aplicable a todos los componentes del programa.
- El panel no recibió información confiable que cuantifique la población beneficiaria para cada componente. En efecto, los antecedentes sobre la población beneficiaria son contradictoria que hacen dudar al equipo consultor de la calidad de la información. Por una parte, en la primera entrega informaba un total de 3.772 beneficiarios para el año 2008 mientras en la segunda alcanza a 201 personas. Es decir, hay una brecha entre la primera entrega y la segunda de 3.571 personas. Esta diferencia tan significativa se repiten para los años 2005, 2006 y 2007, alcanzando a un total de 20.980 beneficiarios/as para el período de evaluación.
- A razón de las inconsistencias el panel no puede realizar el análisis de cobertura y evaluación de los beneficiarios para el período de la evaluación.

- El Programa no focaliza sus recursos dado el marco normativo que tiene. En la práctica el programa utiliza los criterios de asignación de recursos de las bases regionales de los concursos como instrumento de focalización. Para el panel este es un aspecto que requiere revisión dada la alta demanda potencial del programa y la poca disponibilidad de recursos, lo cual hacen deseables el establecimiento de criterios operativos que prioricen aquellos/as que presentan mayor vulnerabilidad participativa.
- El Programa no evalúa la satisfacción los/las beneficios, por lo tanto en la actualidad no se sabe si los servicios entregados se dan en forma oportuna, pertinente y son utilidad para los participantes. Al panel opina que es altamente recomendable abordar este déficit en forma urgente. De todos modos, el panel pudo constatar que las variables de la ficha de seguimiento de proyectos incluyen la medición de la satisfacción, sin embargo no hay una base de datos o informes que den cuenta de su uso. En otras palabras, existe una subutilización de las potencialidades que presenta los instrumentos de seguimiento de los proyectos en ejecución del Programa.
- Los resultados de estudio complementario de beneficiarios indican que los/las beneficiarios tienen una percepción positiva de los servicios entregados por el Programa. Sin embargo, estos son antecedentes preliminares resultantes de una muestra que no tiene representación estadística.

#### Eficiencia y economía

- El Presupuesto Total del Programa ha tenido un crecimiento bajo reflejado en una tasa promedio de un 2,6% anual, con una variación para el período 2005-2009 equivalente al 10,6%. Se observa un aumento el año 2009 respecto al 2008 que alcanza el 11,2%. La estabilidad presupuestaria del Programa se explica principalmente por la baja prioridad política que tiene dentro de la CONADI que privilegia el fomento
- Los Gastos de Administración presentan un promedio anual de 21,7 % respecto al Gasto Total del Programa con un crecimiento del 64,2% entre 2005 y 2008. Este porcentaje de participación de los Gastos de Administración es alto al compararse con el estándar del sector público que es cercano al 10%. Este es un tema grave que debe ser abordado por la institución que justifica estos porcentajes en función de los altos costos fijos que tiene un programa que opera vía licitaciones de concursos.
- El panel no puede realizar el análisis de eficiencia respecto al gasto promedio de atención por beneficiarios/as dado que no dispuso de información de calidad y confiable sobre los beneficiarios efectivos del Programa para todo el período de evaluación. Este aspecto se considera grave para un programa que nace con la Ley Indígena del año 1993.
- Al panel no le es posible hacer un juicio definitivo sobre la eficiencia global del programa dado las limitaciones de información sobre las personas efectivamente atendidas por componente.



#### IV – Recomendaciones en el ámbito de diseño del Programa de Apoyo a la Gestión Social

##### 1. RECOMENDACIÓN DE DISEÑO PARA EL FDI (Recomendación común con el Programa de Fomento productivo)

N°	recomendación	Objetivos	Fundamentación
1	<p>Generar un rediseño a través de un proceso de planificación estratégica del FDI, que se oriente a fusionar el Programa de Fomento de la Economía Indígena con el Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena y con el Programa de Pre-inversión<sup>52</sup>, lo que debiera quedar adecuadamente explicitado a través de una nueva Matriz de Marco Lógico Integrada que el panel propone.</p> <p>En este sentido se plantea que dicha MML Integrada debiera estar constituida por cinco componentes básicos (ver nota 1 en lo relativo al Programa de Pre-inversión):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Servicios de asistencia técnica y capacitación para la identificación y estudio de factibilidad de iniciativas económico – productivas.</li> <li>2) Servicios de asistencia técnica, capacitación y financiamiento para iniciativas económico – productivas existentes, o de aquellas que cuenten con un estudio de pre-factibilidad positivo.</li> <li>3) Servicios de financiamiento, asistencia técnica y capacitación para el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones indígenas y promoción de su participación social.</li> <li>4) Servicios de financiamiento para dotar de equipamiento básico para las comunidades que han adquirido predios, vía art. 20 de la N° 19.253.</li> <li>5) Servicios de asistencia social para población indígena, urbana y rural, en riesgo de extinción y situaciones de</li> </ol>	<p>En lo sustantivo lograr una optimización de la gestión, resultados, impacto y gestión presupuestaria del FDI, permitiendo con ello el efectivo logro del fin y propósito del Programa, como a la vez racionalizar los recursos humanos responsables del FDI en CONADI.</p>	<p>El Desarrollo y específicamente el Desarrollo Indígena no es posible de ser logrado exclusivamente con acciones de fomento productivo o de apoyo a la gestión social por separado. Desarrollo no es sinónimo de progreso económico. Tampoco de sociedad civil organizada. El Desarrollo se alcanza con acciones integradas que permitan articular y potenciar las diferentes dimensiones que lo integran: crecimiento económico, desarrollo social, y en el caso de los pueblos indígenas, pertinencia cultural.</p> <p>Tal como se ejecutan en el periodo evaluado, los programas de Fomento a la Economía Indígena, de Apoyo a la Gestión Social y de Preinversión no dialogan entre sí. No existen mecanismos formales e informales de coordinación. No se planifican actividades que pudieran articular las demandas de los pueblos indígenas ni se ejecutan por ende en forma articulada. No hay sinergia en los bienes y servicios que entregan estos programas del Fondo de Desarrollo Indígena.</p> <p>Es importante señalar que el FDI define su accionar a partir de los Planes de Operación Anual que determinan, en cada región, actores indígenas, instituciones de gobierno regionales, autoridades municipales, entre otros, en el marco de una mesa de trabajo conjunta. No obstante, esto no se traduce en acciones articuladas que podrían potenciar el impacto de las intervenciones ni tampoco en priorización de sectores o áreas a atender, considerando los recursos económicos limitados con que cuenta el Fondo para resolver los múltiples problemas que tienen estos grupos vulnerables para alcanzar el Desarrollo.</p> <p>Por otra parte, los efectos de estos programas, gestionados por separado, se ven limitados por los recursos económicos que disponen. El Programa de</p>

<sup>52</sup> El análisis evaluativo del Programa de Pre-Inversión escapa a los fines de la presente evaluación. No obstante, en función del material suministrado por CONADI acerca de dicho Programa, se considera que éste debiera ser incluido como un componente adicional en la Matriz de Marco Lógico Integrada propuesta por el panel.

	<p>catástrofes naturales.</p>	<p>apoyo a la gestión social, que cuenta con \$ 549.942 miles de pesos al año 2008, difícilmente podrá atender las múltiples demandas de los pueblos indígenas a nivel nacional. Dado los montos involucrados y su cobertura en todo el país, sus costos de administración son particularmente elevados: 26,5% al año 2008. Desde la perspectiva de la eficacia de los programas del FDI, su fusión con el Programa de Fomento a la Economía Indígena permitiría reducir sus costos de administración, y potenciar su impacto.</p> <p>Por último, la posibilidad de poder generar un proceso de replanteamiento de la operación del FDI a través de un solo programa, posibilitará visualizar a sus distintos componentes actuando en una dirección unificada para el cumplimiento del fin y del propósito del mismo, que pueden ser reformuladas como “Disminuir la brecha económica y social entre la población indígena y el resto de la población en zonas urbanas y rurales” y “Fomentar y fortalecer el desarrollo de actividades económicas y la participación y representación social de los pueblos indígenas”, respectivamente.</p>
--	-------------------------------	---

2. RECOMENDACIONES DE GESTIÓN DEL FDI (Recomendación común con el Programa de Fomento productivo)

N°	recomendación	Objetivos	Fundamentación
1	<p>Una vez rediseñado el Programa, elaborar una reingeniería de la estructura, procesos y funciones del Fondo de Desarrollo Indígena y de los programas que lo contienen (Programa de Apoyo a la Gestión Social, Programa de Fomento Económico Productivo y Programa de Preinversión), que contemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>e. Definir la forma organizativa más apropiada para llevar a cabo una adecuada gestión del programa, en función del proceso de planificación estratégica conducente al rediseño del programa (señalado en la recomendación 1 de diseño del FDI).</li> <li>f. Realizar un estudio de competencia que defina los principales perfiles que requiere la institución y en particular el FDI.</li> <li>g. Elaborar los respectivos manuales de perfiles, funciones y responsabilidades para los funcionarios del FDI.</li> <li>h. Realizar concursos para llenar los cargos según el estudio de competencia siguiendo los procedimientos de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).</li> </ul>	<p>Instalar las bases organizacionales para un mejor desempeño del Programa en términos de eficacia, calidad, eficiencia y economía, en sus procesos, productos, resultados intermedios y finales.</p>	<p>La gestión actual del Fondo de Desarrollo Indígena no favorece una gestión orientada al desarrollo estratégico de los programas que administra.</p> <p>La mayoría de los profesionales que operan en el FDI no cuentan con formación vinculada al fomento económico y productivo, que constituye el énfasis de los componentes y los principales servicios que entrega el Programa, lo que afecta la calidad y pertinencia de las intervenciones.</p> <p>Los funcionarios no tienen claramente definidas sus funciones realizando múltiples tareas, en ocasiones atendiendo programas distintos del que habitualmente se ocupan, sin conocer a cabalidad qué se espera de ellos, qué funciones deben ejecutar, que responsabilidades deben asumir. No existe un manual que reglamente estos aspectos.</p> <p>El FDI y sus programas carecen de una efectiva planificación estratégica que a partir de información acerca de los requerimientos actuales de la población indígena permita orientar su accionar.</p>
2	<p>Fortalecer el sistema de seguimiento del FDI a través del diseño e implementación de un sistema de seguimiento del FDI y sus programas. Para alcanzar este objetivo, se debe contemplar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) elaboración de un documento que fundamente y defina el sistema de seguimiento adoptado, detallando procedimientos, personal a cargo, responsabilidades y productos.</li> <li>(b) modificación del software de seguimiento de CONADI</li> </ul>	<p>Dotar el FDI y sus programas de un efectivo sistema de seguimiento que permita su retroalimentación.</p>	<p>El sistema actual de seguimiento se remite al llenado de un software, el que es aplicado principalmente para el control administrativo de procesos de gestión de proyectos, pero una vez cerrada la ficha correspondiente, ésta desaparece del sistema, dificultándose su recuperación para su análisis e interpretación.</p> <p>Por otra parte, los encargados de los programas a nivel local, cuentan con muy escasos recursos para desplazarse, lo que impide una adecuada supervisión en terreno.</p> <p>La información disponible a nivel de cada uno de los proyectos que ejecutan los programas del FDI, no es utilizada para recoger</p>

	<p>para que facilite la sistematización de la información, tanto a nivel nacional como local, adaptándolo al sistema a adoptar.</p> <p>(c) elaboración de un informe técnico que señale los requerimientos de recursos económicos por región para solventar gastos de desplazamiento y viáticos para una adecuada supervisión de proyectos.</p> <p>(d) elaboración de informes trimestrales de sistematización de información, incluyendo datos básicos de productos, beneficiarios, niveles de logro de proyectos, entre otros aspectos.</p> <p>(e) elaboración de informes anuales que sistematicen, analicen e interpreten datos de fichas de informes finales de proyectos, incluyendo entre otros aspectos los logros alcanzados, obstáculos encontrados y niveles de satisfacción de usuarios.</p> <p>(f) realización de reuniones internas institucionales a modo de taller para compartir esta información y asegurar por esta vía la retroalimentación.</p>		<p>aprendizajes para retroalimentar el Programa.</p>
3	<p>Implementar un Sistema Nacional de Registro de los/las Usuarios del FDI que identifique los/las usuarios participantes del Fondo en términos de su identificación básica (RUT, comunidad, grupo familiar, región, comuna, etnia, sexo, actividad económica principal) así como de los bienes y servicios recibidos (componentes) durante diferentes períodos. Dicho sistema permitirá disponer de información oportuna (en línea) cumpliendo todos los estándares de confiabilidad sobre los/las usuarias efectivamente atendidos y qué servicios han recibido o reciben del Fondo.</p>	<p>Mejorar la calidad de la información de los/las beneficiarios y las prestaciones que reciben del Programa.</p>	<p>Los dos programas evaluados no tienen un registro confiable del número de personas efectivamente atendidas durante el período de evaluación que de cuenta de aspectos básicos, tales como los programas en los cuales participan y los bienes y servicios recibidos (componentes). En la actualidad la institución no dispone de información consistente respecto al total de personas atendidas por programa y a nivel de componentes. En efecto, la institución ha entregado al panel tres estimaciones distintas que muestran diferencias significativas en el número de prestaciones, lo cual hace dudar al panel sobre la confiabilidad y validez de los datos.</p> <p>Además el sistema es consistente con el objetivo de mayor transparencia de las instituciones públicas.</p>
4	<p>Realizar de un estudio que permita disponer de una línea de base del FDI, que permita diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo y Seguimiento, que a futuro sea la base para la realización de una evaluación de impacto del FDI, el cual debiera incorporar también el análisis de</p>	<p>Determinar la línea de base en relación a la realidad de los emprendimientos y actividades económica- productivas, como también la realidad actual de los</p>	<p>El Fondo de desarrollo indígena opera desde 1994. Salvo una evaluación promovida desde DIPRES en 1999, no existen otros estudios evaluativos que permitan conocer los efectos del Programa. Dado el tiempo transcurrido, se hace necesario contar con un instrumento que permita retroalimentar el Programa con información</p>

	<p>satisfacción usuarios.</p>	<p>procesos de organización y participación indígena.</p> <p>Esta línea de base serviría para dos objetivos complementarios. Por una parte, diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo y Seguimiento del Programa, como también, transcurrido un tiempo prudente (por ejemplo, dos o tres años), realizar un estudio de evaluación de impacto del FDI reformulado para conocer los efectos e impactos reales del Programa en cuando a resultados intermedios y finales, asociados a los bienes y servicios entregados y la percepción de los beneficiarios.</p>	<p>acerca de su impacto, niveles de satisfacción de sus usuarios, mecanismos de gestión, entre otros puntos a considerar.</p> <p>Sin embargo, para la realización de un estudio de impacto se requiere como antecedente previo, la construcción de una línea de base, que permita generar los mecanismos de seguimiento y monitoreo del nivel de cumplimiento de los objetivos del Programa, esta vez a nivel de Fondo.</p>
<p>5</p>	<p>Definir, diseñar, implementar y evaluar un Plan de Desarrollo Indígena integral en ocho regiones del país (Arica-Parinacota, Iquique, Antofagasta, Bío-Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Región Metropolitana), un programa integrado interministerial de Desarrollo Indígena, que a través de la utilización de recursos del FNDR, logre superar la dispersión de recursos y la falta de prioridad del tema del desarrollo indígena en dichas regiones.</p>	<p>La consecución efectiva del fin y propósito que se plantea el FDI, implica que efectivamente se cuente con los recursos y la prioridad política que el tema necesita en el ámbito de las políticas públicas nacionales y regionales. Siendo el nivel de recursos del FDI limitados, una alternativa que se plantea es recurrir tanto a los fondos del FNDR, como también a las</p>	<p>Si bien, durante los quince años de aplicación de recursos en el marco del FDI (como también en el FTAI) por parte de CONADI, los esfuerzos de esta institución si se compara con el tamaño de la población potencial han sido muy limitados, y por otra parte, si bien en la actualidad hay un objetivo institucional de acceder a más recursos a través de convenios de co-financiamiento, se aprecia que estos esfuerzos también han tenido resultados limitados.</p> <p>Por lo anterior, aparece como necesario y urgente, que a través de la capacidad y atribuciones políticas e institucional del Intendente Regional, a través de una acción concertada con la Dirección Nacional de CONADI, se logre convenir de forma efectiva los recursos y capacidades institucionales de todos los servicios</p>

		<p>atribuciones políticas que tienen actualmente los Gobiernos Regionales en el país.</p>	<p>públicos que tengan un vínculo directo con la temática del desarrollo indígena. Tanto por su nivel institucional como por sus capacidades internas, CONADI tiene severas complejidades para coordinar y articular los esfuerzos y recursos de otras entidades públicas a nivel ministerial y servicios públicos. Por ello, en un Programa de esta naturaleza, el rol del FDI sería el de ocupar la Secretaría Técnica de dicho programa, pero respaldado por las atribuciones políticas e institucionales del Gobierno Regional.</p>
--	--	---	---

### 3. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA EL PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN SOCIAL

N°	recomendación	Objetivos	Fundamentación
1	Elaborar un plan integral de preservación de los pueblos indígenas en situación de peligro de extinción: yagán y kawesqar, que incluya (a) fortalecer el trabajo conjunto con el Fondo de Cultura y Educación de CONADI, FONDART y otros organismos del Estado, tendientes a preservar y promover la cultura, lengua e identidad de ambos grupos; (b) un Fondo permanente orientado al fortalecimiento organizacional de dichos pueblos indígenas y (c) un subsidio a modo de renta mensual tal cual se aplica en otros contextos (personas con discapacidad, campesinos que fueron excluidos de la asignación de tierras por represalias políticas, entre otros), para la sobrevivencia de las personas que componen dichos pueblos.	Lograr el rescate y promoción de la vida, la cultura e identidad de los últimos sobrevivientes de los pueblos yagán y kawesqar, con especial énfasis en las dimensiones de calidad de vida y transmisión intergeneracional.	Si bien en los últimos años se han logrado algunos avances importantes dignos de valorar en relación a la situación de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Chile, tanto los recursos disponibles para ello como los logros alcanzados dejan aún un espacio inmenso por llenar. Según los datos reseñados en el Informe Final de la Comisión sobre Verdad Histórica y Nuevo Trato constituida durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, en la actualidad existe en el país un total de 74 personas de ascendencia yagán y 101 de ascendencia kawesqar. Más bien el tema de fondo tiene que ver con dos elementos. Uno de carácter ético que tiene que ver con una deuda real y contundente que tiene el país con dos grupos humanos que han sido llevados a un riesgo inminente de desaparición, y por otro lado, con un tema de capacidad para innovar en un planteamiento de propuesta de desarrollo en una situación que tiene el carácter de crisis humanitaria.
2	Realizar un estudio acerca del estado actual de las organizaciones indígenas.	Contar con un informe que actualice información acerca del estado actual de las organizaciones indígenas, muchas de las cuales han sido creadas al amparo de la misma Ley que creó el Fondo de Desarrollo Indígena, con el fin de contribuir a rediseñar la oferta del Programa. Este estudio puede servir para fundamentar mejor la recomendación 1.	Las comunidades y asociaciones indígenas son formas organizativas creadas en 1994 al amparo de la Ley Indígena. Muchas de ellas han sido ya fortalecidas por el FDI así como por CONADI y otras agencias de Gobierno. No se cuenta con ningún estudio con amplia cobertura que permita reconocer qué aspectos de la organización hay que fortalecer. A modo de ejemplo, se desconoce si es más relevante formar líderes, facilitar traslados o financiar reuniones de las organizaciones.

## **V. ENTREVISTAS REALIZADAS**

- ✓ Angélica Campos, Coordinadora Nacional de Programas CONADI, varias entrevistas
- ✓ Paola Poblete, Jefa Nacional del Departamento de Desarrollo Indígena, varias entrevistas
- ✓ María Luisa Chaperón, Departamento de Desarrollo Indígena, vs. entrevistas
- ✓ Anselmo Peiñán, Jefe Desarrollo Indígena, Unidad Operativa Santiago, vs. entrevistas
- ✓ Juan Francisco Fernández, Encargado Subprograma 1 de Desarrollo Indígena Comunitario, Programa Orígenes, CONADI
- ✓ Ángel Gallegos, Especialista en Desarrollo Productivo, Programa Orígenes, CONADI
- ✓ Ana Collipal, Departamento de Desarrollo Indígena
- ✓ Patricia Rodríguez, Departamento de Desarrollo Indígena

## **VI. ANEXOS**

**ANEXO A: Dotación de personal del Programa**

**ANEXO B: Análisis de cuantificación de indicadores de la Matriz de Marco Lógico del Programa**

**ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa**

**ANEXO 2: Matriz de Marco Lógico propuesta**

**ANEXO 3: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos**

**ANEXO 4: Cuadro Análisis de Género de Programas Evaluados.**



## Anexo A - Esquema detallado del personal que integra la Unidad Responsable del Programa

Unidad Operativa	Nombres	Tipo contrato	Cargo	profesiones
Dirección Nacional	Poblete Huenchumilla Paola	Planta directivo	Jefa departamento desarrollo	Ing. Agrónomo
Dirección Nacional	Chaperon Toro María Luisa	Profesional de apoyo	Profesional de apoyo	Asistente Social
Dirección Nacional	Collipal Larre Ana	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Planificador Social
Dirección Nacional	Lagos Jara Raquel	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Ing. De Ejec. en Adm. De Empresas
Dirección Nacional	Rodríguez Bugueño Patrica	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Ing. De Ejec. En Control de Gestión
Dirección Regional Arica	Pérez Rodríguez Eduardo	Planta profesional	Encargado unidad	Sociólogo
Dirección Regional Arica	Maldonado Ochoa Maria	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Asist. Social
Dirección Regional Arica	Antequera Luis	Honorario técnico	Supervisor de proyectos	Contador Auditoria
Subdirección Nacional Iquique	Inquiltupa Tito Carlos Reginio	Contrata profesional	Encargado unidad	Ing. Comercial
Subdirección Nacional Iquique	Andrea Pizarro Carvajal	Contrata profesional	Profesional of pozo almote	Ingeniero Ejec. Agrícola
Subdirección Nacional Iquique	Cecilia Sandoval Tripailaf	Contrata profesional	Profesional of pozo almote	Asistente Social
Oficina De Asuntos Indig. De San Pedro De Atacama	Astudillo Selti Elieth Carolina	Honorario profesional	Profesional de apoyo	Ing. en Administración de Empresas m/finanzas
Oficina De Asuntos Indig. De San Pedro De Atacama	Barrales Godoy Aldo	Planta profesional	Encargado unidad	Ing. De Ejec. Agrícola
Oficina De Asuntos Indig. Isla De Pascua	Pate Pont Elsa	Contrata técnico	Encargado unidad	Técnico Programador en Computación
Oficina De Asuntos Indig. Santiago	Ceballos Morales Nemesio	Contrata profesional	Profesional apoyo	Asistente Social
Oficina De Asuntos Indig. Santiago	Muñoz Figueroa Angel Custodio	Contrata técnico	Apoyo técnico	Contador
Oficina De Asuntos Indig. Santiago	Peñan Catrifol Anselmo	Contrata profesional	Encargado unidad	Profesor de Historia
Oficina De Asuntos Indig. Santiago	Flores Gómez Gabriela	Honorario técnico	Apoyo técnico	Ing. De ejecución en turismo
Oficina De Asuntos Indig. Santiago	Nahuelhual Carolina	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Asistente Social
Dirección Regional Cañete	Ñanculef Huaiquinao Sergio	Contrata técnico	Supervisor de proyectos	Técnico Agrícola
Dirección Regional Cañete	Toledo Martel Gonzalo	Contrata profesional	Encargado unidad	Antropólogo
Dirección Regional Cañete	Trango Antiman Ruth	Contrata técnico cap	Apoyo técnico	Prof. Gral. Básica
Subdirección Nacional Temuco	Calfuqueo Nahuelpan José	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Profesor EIB
Subdirección Nacional Temuco	Cárdenas Andrade Orlando	Contrata profesional	Encargado unidad	Ing. Comercial
Subdirección Nacional Temuco	Curihuentro Lucinda	Contrata profesional	Profesional apoyo	Ing. Agrónomo
Subdirección Nacional Temuco	Duran Troppa Carmen	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Ing. Acuícola
Subdirección Nacional Temuco	Gueico Gallardo Edison Wladimir	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Ing. Comercial
Subdirección Nacional Temuco	Neculpan Marileo Cecilia	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Planificador Social

Dirección Regional Valdivia	Currin Quilaman Joel Daniel	Contrata profesional	Encargado unidad	Ingeniero Agrónomo
Dirección Regional Valdivia	Vasquez Eduardo	Contrata profesional	Profesional apoyo of. Lago ranco	
Dirección Regional Osorno	Melillanca Ancapan Ricardo	Planta profesional	Profesional de apoyo	Ingeniero Agrónomo
Dirección Regional Osorno	Almonacid Alfonso	Contrata técnico	Tecnico de apoyo	Técnico Agrícola
Dirección Regional Osorno	Maragaño Hernández Marioly Soledad	Contrata profesional	Profesional de apoyo	Planificador Social
Dirección Regional Osorno	Urbano Gonzalez Marcela	Contrata profesional	Encargado unidad	Adm. Público
Oficina De Asuntos Indig. Punta Arenas	Silvia Maribel Caibul Quezada	Contrata profesional	Profesional e apoyo	Ing.en Administración

A este equipo de 35 técnicos se le debe agregar la siguiente nómina de técnicos que trabajan para los fondos que el FDI ejecuta como contrapartida del Programa Orígenes, y que son contratados para estos fines por el periodo de duración de dicho Programa:

Unidad Operativa	Nombres	Tipo Contrato	Cargo	profesiones
Dirección Regional Arica	Ana Espindola Blanco	Profesional	Profesional De Apoyo	Ingeniero comercial
Subdirección Nacional Iquique	Sidgman Zuleta Séfora	Profesional	Coordinador Tecnico Zonal	Sociologa
O A.I. San Pedro De Atacama	Rodriguez Luis	Profesional	Coordinador Tecnico Zonal	Arquitecto
Dirección Regional Cañete	Gutierrez Millacura Nicolás	Profesional	Coordinador Tecnico Zonal	Ing. Agrónomo
Dirección Regional Cañete	Antileo Caniupan Maria	Profesional	Apoyo Ctz	Asistente Social
Subdirección Nacional Temuco	Neira Rozas Jorge	Profesional	Coordinador Tecnico Zonal	Antropólogo
Subdirección Nacional Temuco	Ancapi Curihuentro Verónica	Profesional	Profesional De Apoyo	Ingeniero Comercial
Subdirección Nacional Temuco	Pulquillanca Nahuelpan Jeannette	Apoyo Administrativo	Apoyo Administrativo	Tecnico en Administración
Subdirección Nacional Temuco	Beraud Fernández Ximena	Apoyo Técnico	Apoyo Tecnico	Técnico social
Dirección Regional Valdivia	Heise Vargas Mauricio	Profesional	Coordinador Tecnico Zonal	Administrador Público
Dirección Regional Osorno	Vera Larenas Lissette	Profesional	Coordinador Tecnico Zonal	Adm. Público

Dos profesionales tienen a su cargo la Unidad de la Mujer, constituida durante el año 2008, con fondos asignados para sus acciones a partir de 2009.

Unidad Operativa	Nombres	Tipo Contrato	Cargo	profesiones
Dirección Nacional	Margarita Calfio Montalva	Profesional	Profesional Apoyo Unidad De La Mujer	s/i
Dirección Nacional	Vergara Arestey Gladys Fernanda	Profesional	Encargada Unidad De La Mujer	Asistente Social

Por último, cuatro técnicos se han integrado al FDI para elaborar un futuro programa indígena urbano, con apoyo del BID.

Unidad Operativa	Nombres	Tipo Contrato	Cargo	profesiones
Dirección Nacional	Valdes Castillo Marcos	Profesional	Encargado Unidad	Sociólogo

Dirección Nacional	Saavedra Fernandez Claudio	Profesional	Profesional De Apoyo	Egresado sociología
Dirección Nacional	Valdebenito Escalante Mariela	Profesional	Profesional De Apoyo	Cientista Político
Dirección Nacional	Curilem Calfuman Jose Eduardo	Profesional	Profesional De Apoyo	Profesor de Historia y Geografía

El total de técnicos asciende a 52 técnicos. Si descontamos los profesionales que están elaborando el Programa Indígena Urbano y de la Unidad de la Mujer, que no participan en la ejecución del Programa en evaluación, el total asciende a 46 personas contratadas.

Anexo B: Análisis de indicadores cuantificados de la Matriz de Marco Lógico presentada por el FDI

A partir de la información obtenida se puede señalar que el programa no puede medir sus resultados a nivel de propósito y componentes dado que carece de información confiable respecto a la población objetivo por componente así como a las prestaciones entregadas. Tampoco el Programa entregó al panel información respecto a las metas a nivel de componentes. En este escenario es imposible realizar una adecuada gerencia pública y seguimiento de las acciones, haciendo imposible la toma de decisiones para adecuar y corregir la marcha de su ejecución del programa.

<b>Fin</b>							
Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional							
<b>Propósito</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fórmula</b>	<b>2.005</b>	<b>2.006</b>	<b>2.007</b>	<b>2.008</b>	<b>OBSERVACIONES PANEL</b>
Fomentar y /o fortalecer la participación y representación social e indígena, en el ámbito social, político y cultural"	N° de participantes en organizaciones indígenas respecto del total de beneficiarios.	N° de personas indígenas participantes de organizaciones indígenas	s/i	s/i	s/i	s/i	
		N° Total de beneficiarios *100	6.751	4.270	4.631	2.822	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
	Porcentaje de beneficiarios respecto de de la población potencial.	Población total beneficiada	7.759	6.170	4.711	3.242	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
		población potencial del programa * 100	600.000	600.000	600.000	600.000	
	Porcentaje de beneficiarios respecto de la población objetivo.	Población beneficiada	7.759	6.170	4.711	3.242	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.



	% de actividades innovativas no tradicionales realizadas por las entidades beneficiarias	Nº de proyectos con actividades innovativas					
		Nº de proyectos con actividades tradicionales * 100					
<b>Componentes</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fórmula</b>	<b>2.005</b>	<b>2.006</b>	<b>2.007</b>	<b>2.008</b>	
<b>1</b>							
Generación de participación y representación indígena	Relación entre las actividades programadas y las realizadas	Nº de actividades realizadas	30	44	30	14	
		Nº de actividades programadas	95	95	95	95	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
	Porcentaje de beneficiarios respecto de lo programado o meta	Nº de beneficiarios del componente	305	430	1.258	541	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
		Nº beneficiarios programados.	16.400	16.400	16.400	16.400	
	Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente	Nº de mujeres beneficiarias del componente	98	150	352	183	
		Nº de beneficiarios del componente	305	430	1.258	541	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
	Eficacia	Nº de beneficiarios del componente	305	430	1.258	541	
		Nº Total de población beneficiaria del componente	1.105	2.070	1.258	961	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera







indígenas participantes en mesas territoriales	en mesas territoriales					significativas respecto a la primera y segunda entrega.
	Nº total de ADIs	10	10	10	10	
Relación entre las actividades realizadas y las actividades programadas	Nº de actividades realizadas	70	17	42	86	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
	Nº de actividades programadas.	111	111	111	111	
Relación entre beneficiarios programados y beneficiarios del componente	Nº de beneficiarios del componente	1.899	455	962	1.649	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
	Nº de beneficiarios programado.	4.000	4.000	4.000	4.000	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente	Nº de mujeres participantes del componente	570	159	352	709	
	Nº total de beneficiarios	1.899	455	962	1.649	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
Costo por beneficiario del componente	Costo total del componente	113.352	50.973	58.905	172.124	
	Nº de beneficiarios (as).	1.899	455	962	1.649	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
Costo promedio por población beneficiada	Costo total del componte	113.352	50.973	58.905	172.124	
	Nº población beneficiada por el componente	1.899	455	962	1.649	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera



	Costo de las actividades realizadas	Costo total del componente	25.492	38.954	55.440	10.620	
		Nº de actividades realizadas.	3	5	4	3	
	Costo promedio por población beneficiada	Costo total del componte	25.492	38.954	55.440	10.620	
		Nº población beneficiada por el componente	440	355	200	80	el panel no valida esta información, al presentar inconsistencias significativas respecto a la primera y segunda entrega.
	Calidad	Tiempo de tramitación del subsidio	s/i	s/i	s/i	s/i	
		Tiempo inicial programado	s/i	s/i	s/i	s/i	

## ANEXO 1

16/06/2009

**PROGRAMA DE GESTIÓN SOCIAL**

**MARCO LÓGICO REFORMULADO (considerando observaciones DIPRES)**

### Propósito

**“Fomentar y /o fortalecer la participación y representación social e indígena, en el ámbito social, político y cultural”**

Enunciado (dimensión/ ámbito de control)	Fórmula de Cálculo	Medio de Verificación	Observaciones Panel
<b>Eficacia/Resultado Intermedio</b>  N° de participantes en organizaciones indígenas respecto del total de beneficiarios.	$\frac{\text{N° de personas indígenas participantes de organizaciones indígenas}}{\text{N° Total de beneficiarios}} * 100$	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia/Producto</b>  Porcentaje de beneficiarios respecto de la población potencial.	$\frac{\text{Población beneficiada}}{\text{población potencial del programa}} * 100$	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia/Producto</b>  Porcentaje de beneficiarios respecto de la población objetivo.	$\frac{\text{Personas de la Población beneficiada}}{\text{población objetivo del programa}}$	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Calidad/Producto</b>  Nivel de satisfacción de los beneficiarios	$\frac{\text{N° de beneficiarios muy satisfechos y satisfechos con el programa/ población beneficiaria}}{\text{total del Programa}}$	Encuestas de satisfacción	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia/Proceso</b>  Porcentaje gasto de administración	$\frac{\text{Gasto administrativos del programa por año/Gasto efectivo total del programa}}{100}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador

<b>Economía/Proceso</b>			
Porcentaje de ejecución presupuestaria del componente /costo total del componente	Presupuesto ejecutado /costo total del componente *100	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador

### Indicadores propuestos por el panel

<b>Enunciado (dimensión/ ámbito de control)</b>	<b>Fórmula de Cálculo</b>	<b>Medio de Verificación</b>	<b>Observaciones Panel</b>
<b>Eficacia/Resultado Intermedio</b>  N° de asociaciones creadas en relación al N° de organizaciones programadas de creación	N° de organizaciones creadas / N° de organizaciones programadas de creación * 100	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI)	
<b>Eficacia/Resultado</b>  Incremento de N° de participantes (integrantes) en las comunidades y asociaciones apoyadas	N° de participantes finales de las organizaciones apoyadas/ N° de participantes iniciales * 100	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI)	
<b>Calidad/ Producto</b>  % de actividades innovadoras no tradicionales realizadas por las entidades beneficiarias	N° de proyectos con actividades innovadoras/ N° de proyectos con actividades tradicionales * 100	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI)	

## Componente 1:

### Generación de participación y representación indígena

Enunciado (dimensión/ ámbito de control)	Fórmula de Cálculo	Medio de Verificación	Observaciones Panel
Eficacia / Proceso  Relación entre las actividades programadas y las realizadas	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de actividades realizadas}}{\text{N}^\circ \text{ de actividades programadas}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
Eficacia/Producto  Porcentaje de beneficiarios respecto de lo programado o meta	$\frac{\text{N}^\circ \text{ beneficiarios del componente}}{\text{N}^\circ \text{ beneficiarios programados}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia</b>  Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de mujeres beneficiarias del componente}}{\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia/ Producto</b>  Costo promedio por del beneficiario componente	$\frac{\text{Costo total del componente}}{\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Calidad</b>  Nivel de satisfacción de los beneficiarios del componente	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios muy satisfechos o satisfechos}}{\text{N}^\circ \text{ total de beneficiarios}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador

## Componente 2:

### Fortalecimiento de la participación y de la representación indígena

Enunciado (dimensión/ ámbito de control)	Fórmula de Cálculo	Medio de Verificación	Observaciones Panel
Eficacia/ Producto  Relación entre las actividades realizadas y las actividades programadas	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de actividades realizadas}}{\text{N}^\circ \text{ de actividades programadas}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia</b>  Porcentaje de beneficiarios respecto de lo programado o meta	$\frac{\text{N}^\circ \text{ beneficiarios del componente}}{\text{N}^\circ \text{ beneficiarios programados}}$	SIGFE (Unidad de administración).	El Panel está de acuerdo con este indicador

<b>Eficacia</b> Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente	Nº de mujeres beneficiarias del componente / Nº total de beneficiarios	SIGFE (Unidad administración). de	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia/ Resultado</b> Costo promedio por del beneficiario componente	Costo total del componente / Nº de beneficiarios.	SIGFE (Unidad administración). de	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Calidad</b> Nivel de satisfacción de los beneficiarios del componente	Nº de beneficiarios muy satisfechos o satisfechos / Nº total de beneficiarios	SIGFE (Unidad administración). de	El Panel está de acuerdo con este indicador

### Componente 3:

#### Instrumentos de Planificación Territorial y Control Social

Enunciado (dimensión/ ámbito de control)	Fórmula de Cálculo	Medio de Verificación	Observaciones Panel
Eficacia Nº de comunidades y asociaciones indígenas participantes en mesas territoriales	Nº de comunidades y asociaciones indígenas participantes en mesas territoriales/ Nº total de ADIs	SIGFE (Unidad administración). de	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia</b> Relación entre beneficiarios programados y beneficiarios del componente	Nº de beneficiarios del componente / Nº de beneficiarios programado.	SIGFE (Unidad administración). de	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia</b> Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente	Nº de mujeres beneficiarias del componente / Nº total de beneficiarios	SIGFE (Unidad administración). de	El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia</b> Costo por beneficiario del componente	Costo total del componente / Nº de beneficiarios (as).	SIGFE (Unidad administración). de	El Panel está de acuerdo con este indicador

<b>Eficiencia/ Resultado</b>			
N° de territorios que cuentan con una planificación participativa en relación al N° total de ADIs	Costos administrativos /Costo total del componente.	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Calidad</b>			
Nivel de satisfacción de los beneficiarios del componente	N° de beneficiarios muy satisfechos o satisfechos / N° total de beneficiarios	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador

#### Componente 4:

#### Asistencia para la población indígena en riesgo de extinción o en situación de catástrofe

<b>Enunciado (dimensión/ ámbito de control)</b>	<b>Fórmula de Cálculo</b>	<b>Medio de Verificación</b>	<b>Observaciones Panel</b>
<b>Eficacia</b>			
Relación entre los beneficiarios del componente y el total potencial de beneficiarios	N° beneficiarios del componente / N° total potencial de beneficiarios.	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficacia</b>			
Porcentaje total de mujeres participantes en relación a los participantes totales del componente	N° de mujeres beneficiarias del componente / N° total de beneficiarios	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia</b>			
Costo por beneficiario	Costo total del componente / N° de beneficiarios.	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Eficiencia</b>			
<b>Costo de las actividades realizadas</b>	Costo total del componente / N° de actividades realizadas.	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador
<b>Calidad</b>			
Tiempo de tramitación de los subsidios	Tiempo de tramitación del subsidio / tiempo inicial programado	SIGFE (Unidad administración).	de El Panel está de acuerdo con este indicador



**ANEXO 2**  
**PANEL EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES**

**REFORMULACIÓN MATRIZ MARCO LÓGICO PROGRAMA FONDO DESARROLLO INDÍGENA – FDI – CONADI**

**1.- JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA REFORMULACIÓN INTEGRAL MML FDI**

1.1.- En síntesis la propuesta que se plantea preliminarmente para reformular las dos matrices de Marcos Lógicos disponibles tanto para el Programa de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural y del Programa Apoyo a la Gestión Social Indígena, corresponde a un proceso de fusión de ambos programas, de forma de simplificar y consolidar sus propósitos, componentes y actividades en una sola línea de acción programática, a la cual incluso podría sumarse el Programa de Estudios de Pre-inversión.

1.2.- Los elementos de juicio que fundamentan una propuesta como la que se presente son los siguientes:

a) En primer lugar, considerando todos los elementos que dicen relación con los antecedentes de la gestión de ambos programas por separado, se encuentra la situación que los equipos centrales y territoriales responsables de ambos programas son los mismos. Pero a la vez en la práctica no se ha logrado o no se ha generado una adecuada especialización profesional que se responsabilice específicamente de cada uno de ellos por separado.

b) Por otra parte, siendo ambos programas por separado parte sustancial del Fondo de Desarrollo Indígena, en la práctica su tratamiento por separado ha implicado que a lo menos en base a los antecedentes disponibles hasta la fecha, ambos programas siendo perfectamente complementarios, no tengan un proceso de retroalimentación y de generación de sinergias que los potencien mutuamente.

c) Considerando los montos de recursos de ambos programas, pero especialmente el Programa de Apoyo a la Gestión Social Indígena, que bordea los quinientos millones de pesos al año, sus indicadores de eficiencia son muy bajos, pues sus gastos de administración son los mismos que el Programa de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural. Por tanto se hace difícil justificar la continuidad de un programa de esta naturaleza de forma independiente.

c) Las dificultades de contar con información desagregada por componente pero también a nivel de propósito de ambos programas por separado, tanto a nivel de beneficiarios, gastos por componente, etc. pueden guardar relación precisamente con la escasez de recursos y tiempo para tales actividades, como también por la recarga de trabajo de los equipos de CONADI. La simplificación de indicadores, su perfeccionamiento y complementación con otros nuevos, permitiría generar una mejor visibilidad de sus resultados, su mejor control y seguimiento, utilizando al máximo el sistema informático ya disponible en CONADI.

## MATRIZ DE MARCO LÓGICO

**NOMBRE DEL PROGRAMA: FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA**  
**AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2000**  
**MINISTERIO RESPONSABLE: MIDEPLAN**  
**SERVICIO RESPONSABLE: CONADI**  
**OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:**  
 Contribuir al desarrollo económico y cultural de los pueblos indígenas para impulsar la conformación de una sociedad nacional multicultural y pluriétnica, que reconoce y valora la existencia de los Pueblos Indígenas a través de la administración y ejecución de los Fondos de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena y Fondo de

**PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:**  
Financiamiento de iniciativas para la ejecución de Fondos.  
 Fondo de Desarrollo Indígena.  
     Programas Fondo de Desarrollo Indígena  
 Fondo de Cultura y Educación Indígena.  
     Programas Fondo de Cultura  
     Programas Fondo de Educación  
 Fondo de tierras y Aguas Indígenas.  
     Programas de Tierras  
     Programas de Aguas

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) <sup>1</sup>	Fórmula de Cálculo		
<b>FIN:</b> Disminuir la brecha económica y social entre la población indígena y el resto de la población en zonas urbanas y rurales	-	--	--	

<b>PROPOSITO:</b>  Fomentar y fortalecer el desarrollo de actividades económicas y la participación y representación social de los pueblos indígenas	<b>Eficacia/Resultado</b>  Incremento de N° de personas indígenas participantes de organizaciones indígenas apoyadas por el Programa	N° de personas participantes en organizaciones apoyadas por el Programa / N° de personas participantes antes de recibir apoyo del Programa	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	1.- Empoderamiento socio político y sociocultural de las comunidades y personas indígenas, fomentando la participación ciudadana que se basa en la libre determinación y control de espacios territoriales, apelando a la no ingerencia de la institucionalidad pública.
	<b>Eficacia/Resultado</b>  N° de nuevas organizaciones indígenas constituidas con apoyo del Programa	N° de nuevas organizaciones creadas en base a la ejecución del Programa / N° de organizaciones existentes al inicio del año	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	2.- Catástrofes climáticas no obligan a reorientar los fondos de los cuales éste programa dispone.  3.- CONADI es reconocida, por parte de la sociedad civil indígena, como contraparte estatal válida para atender las necesidades del fomento económico indígena.
	<b>Eficacia/Resultado</b>  N° de nuevas empresas/asociaciones indígenas que desarrollan actividades productivas	N° de nuevas empresas de base social indígena / N° de empresas existentes al inicio del año	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	4.- Condiciones macroeconómicas permiten aumento de los fondos destinados a financiar iniciativas económicas de la población
	<b>Eficacia/Resultado</b>  N° de nuevas personas indígenas que inician actividades económico-productivas	N° de personas con actividades económicas iniciadas / N° de personas indígenas con iniciativas económicas al inicio del año	Software de seguimiento de CONADI  Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	

	<b>Eficacia/Resultado</b> Incremento de los ingresos de las iniciativas económicas apoyadas	Nivel de Ingresos de las iniciativas económicas apoyadas / ingresos antes de la ejecución del programa	SIGFE (Unidad de administración).	
	<b>Eficiencia /Resultado</b> Incremento del reconocimiento y gasto orientada a la conservación de pueblos indígenas en peligro de extinción	Gasto por persona integrantes de pueblos indígenas en peligro de extinción año en curso/ gasto año anterior	SIGFE (Unidad de administración).	
<b>COMPONENTE 1:</b>  Servicios de asistencia técnica y capacitación disponibles para la identificación y análisis de pre-factibilidad de iniciativas económico productivas de personas, asociaciones y comunidades indígenas	<b>Eficacia/Resultado</b> Nº de iniciativas económico – productivas con estudios que marcan prefactibilidad positiva	Nº de iniciativas económicas con prefactibilidad positiva / N  total de estudios de prefactibilidad realizados	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	a) Las políticas y prioridades programáticas de las entidades con las cuales CONADI ha establecido convenios de cofinanciamiento de proyectos se mantienen estables en el tiempo.  b) Las asignaciones presupuestarias generales de las entidades con las que CONADI ha establecido convenios se mantienen estables en el tiempo o se ven incrementadas.  c) Las evaluación de resultados de los proyectos ejecutados en convenio con
	<b>Eficacia/ Producto</b> Porcentaje de beneficiarios respecto de a la población objetivo inicial del componente	Nº de personas beneficiadas/ Nº total de la población indígena beneficiada por el Componente.	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	

	<b>Género</b>	Porcentaje de mujeres beneficiadas respecto del total de la población beneficiada del Componente.	Nº de mujeres beneficiadas/ Nº total de la población indígena beneficiada por el Componente.	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	<p>otras entidades públicas son bien evaluadas, tanto por los beneficiarios como por las contrapartes públicas.</p> <p>d) Existencia de entidades ejecutoras privadas con competencias adecuadas para el apoyo a iniciativas productivas indígenas</p>
	<b>Calidad/Producto</b>	Porcentaje de beneficiarios satisfechos y muy satisfechos con los servicios del componente	Nº de beneficiarios satisfechos y muy satisfechos con el Componente en relación al total de beneficiarios	Encuestas de satisfacción	
	<b>Eficiencia/Producto</b>	Porcentaje gasto de administración del componente	Costo de gasto de administración en relación al gasto total del componente	SIGFE (Unidad de administración).	
	<b>Economía/Proceso</b>	Porcentaje de aportes de recursos de terceros vía cofinanciamiento	Aportes de recursos de terceros vía cofinanciamiento / gasto total del componente	SIGFE (Unidad de administración).	

<b>COMPONENTE 2</b>	<b>Eficacia/Resultado</b>	<p>Servicios de financiamiento, asistencia técnica y capacitación disponibles para potenciar iniciativas económico productivas existentes de personas, asociaciones y comunidades indígenas</p>	<p>Evolución del Nº de iniciativas económico – productivas financiadas</p>	<p>Nº de iniciativas económicas financiadas año t / Nº de iniciativas económicas financiadas año t-1*100</p>	<p>Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).</p>	<p>a) Las políticas y prioridades programáticas de las entidades con las cuales CONADI ha establecido convenios de cofinanciamiento de proyectos se mantienen estables en el tiempo.</p>
---------------------	---------------------------	---	--	--	--	--

	<p><b>Eficacia/ Producto</b></p> <p>Porcentaje de beneficiarios respecto de a la población objetivo inicial del componente</p>	<p>Nº de personas beneficiadas/ Nº total de la población indígena beneficiada por el Componente.</p>	<p>Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).</p>	<p>b) Las asignaciones presupuestarias generales de las entidades con las que CONADI ha establecido convenios se mantienen estables en el tiempo o se ven incrementadas.</p>
	<p><b>Género</b></p> <p>Porcentaje de mujeres beneficiadas respecto del total de la población beneficiada del Componente.</p>	<p>Nº de mujeres beneficiadas/ Nº total de la población indígena beneficiada por el Componente.</p>	<p>Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).</p>	<p>c) Las evaluación de resultados de los proyectos ejecutados en convenio con otras entidades públicas son bien evaluadas, tanto por los beneficiarios como por la contrapartes públicas.</p>
	<p><b>Calidad/Producto</b></p> <p>Porcentaje de beneficiarios satisfechos y muy satisfechos con los servicios del componente</p>	<p>Nº de beneficiarios satisfechos y muy satisfechos con el Componente en relación al total de beneficiarios</p>	<p>Encuestas de satisfacción</p>	<p>d) Existencia de entidades ejecutoras privadas con competencias adecuadas para el apoyo a iniciativas productivas indígenas</p>
	<p><b>Eficiencia/Producto</b></p> <p>Porcentaje gasto de administración del componente</p>	<p>Costo de gasto de administración en relación al gasto total del componente</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	
	<p><b>Economía/Proceso</b></p> <p>Porcentaje de aportes de recursos de terceros vía cofinanciamiento</p>	<p>Aportes de recursos de terceros vía cofinanciamiento / gasto total del componente</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	

<b>COMPONENTE 3:</b>  Servicios de financiamiento, asistencia técnica y capacitación para el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones indígenas y promoción de su participación social	<b>Eficacia/Resultado</b>  Porcentaje de actividades para la Fortalecimiento de la participación y representación indígena respecto del total de actividades programadas	N°. de actividades realizadas / N° actividades programadas *100	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	1.- Población beneficiaria del componente demuestra interés en los servicios proporcionados por el Programa.  2.- Las licitaciones y concursos públicos receptionan proyectos de calidad  3.- Existen entidades privadas de prestación de los servicios del componente con las competencias necesarias
	<b>Eficacia/ Producto</b>  Porcentaje de personas beneficiarios respecto de a la población objetivo del componente	N° de beneficiarios del componente / N° de beneficiarios del componente	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	
	<b>Género</b>  Porcentaje de mujeres beneficiadas respecto del total de la población beneficiada del componente.	N° de mujeres beneficiadas/ N° total de la población indígena beneficiada por el Componente.	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	
	<b>Calidad/Producto</b>  Porcentaje de beneficiarios satisfechos y muy satisfechos con los servicios del componente.	N° de beneficiarios satisfechos con el Compone.	Encuestas de satisfacción.	
	<b>Eficiencia/Producto</b>  Porcentaje gasto de administración del componente	Costo de gasto de administración en relación al gasto total del componente	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	

	<b>Economía/Proceso</b> Porcentaje de ejecución presupuestaria del componente /costo total del Programa	Presupuesto ejecutado /presupuesto total del Programa *100	SIGFE (Unidad de administración).	
<b>COMPONENTE 4:</b>  Servicios de financiamiento para dotar de equipamiento básico están disponibles para las comunidades que han adquirido predios, vía art. 20 de la N° 19.253	<b>Eficacia/Producto</b> Porcentaje de predios que acceden a equipamiento básico respecto de los predios adquiridos por artículo 20 que aun no han sido beneficiarios del componente	(N° predios que se beneficia de subsidio para equipamiento básico/N° predios adquiridos por artículo 20 que aun no han sido beneficiarios del componente )*100	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	a) El nivel de conflictividad en el proceso de adquisición de predios agrícolas se mantienen en un nivel que permite la gestión del programa y del componente.  b) Se puede establecer una adecuación de las demandas reales en función de los recursos efectivamente disponibles  c) Se logran generar la ejecución de actividades complementarias que permiten incrementar las competencias técnicas de la población objetivo del componente
	<b>Eficacia/Producto</b> Porcentaje de beneficiarios respecto de la población objetivo	N° de beneficiarios reales del componente / N° de población objetivo del Programa	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	
	<b>Eficacia/Proceso</b> Porcentaje de beneficiarios efectivos respecto de los programados	N° de beneficiarios reales del componente / N° de población objetivo del componente	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	
	<b>Calidad/Producto</b> Porcentaje de beneficiarios satisfechos con el componente	N° de beneficiarios satisfechos del componente	Encuestas de satisfacción	
	<b>Eficiencia/Producto</b> Costo promedio por equipamiento básico	Gasto total de componente / N° de iniciativas financiadas	SIGFE (Unidad de administración).	



	<b>Eficiencia/Producto</b> Porcentaje gasto de administración del componente	Costo de gasto de administración en relación al gasto total del componente	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	
<b>COMPONENTE 5:</b>  Servicios de asistencia social están disponibles para población indígena, urbana y rural, en riesgo de extinción y situaciones de catástrofes naturales.	<b>Eficacia/Resultado</b> Evolución del N° de iniciativas financiadas	N° de iniciativas financiadas año t / N° de iniciativas financiadas año t-1*100	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	1.- Se ha producido una desestabilización de la población indígena en términos de sus grupos más vulnerables.  2.- El Gobierno Regional de Magallanes define como prioridad el apoyo a los pueblos indígenas en riesgo de extinción.  3.- La sociedad civil nacional y de la Región de Magallanes está sensibilizada con los peligros de extinción de los pueblos indígenas del extremo sur del país.  3.- Ha existido un aumento de las catástrofes naturales en territorios eminentemente indígenas.
	<b>Eficacia/ Producto</b> Porcentaje de beneficiarios respecto de a la población objetivo inicial del componente	N° de personas beneficiadas/ N° total de la población indígena beneficiada por el Componente.	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	
	<b>Género</b> Porcentaje de mujeres beneficiadas respecto del total de la población beneficiada del Componente.	N° de mujeres beneficiadas/ N° total de la población indígena beneficiada por el Componente.	Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).	
	<b>Calidad/Producto</b> Porcentaje de beneficiarios satisfechos y muy satisfechos con los servicios del componente	N° de beneficiarios satisfechos y muy satisfechos con el Componente en relación al total de beneficiarios	Encuestas de satisfacción	

	<p><b>Eficiencia/Producto</b></p> <p>Porcentaje gasto de administración del componente</p>	<p>Costo de gasto de administración en relación al gasto total del componente</p>	<p>Software de seguimiento de CONADI Registro Unidad de Seguimiento (informes de seguimiento emitidos por el profesional supervisor del proyecto de CONADI).</p>	
	<p><b>Economía/Proceso</b></p> <p>Porcentaje de aportes de recursos de terceros vía cofinanciamiento</p>	<p>Aportes de recursos de terceros vía cofinanciamiento / gasto total del componente</p>	<p>SIGFE (Unidad de administración).</p>	

### **ANEXO 3**

## **FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS**

### **Instrucciones Generales**

Para efectos de comparar presupuestos y gastos, estos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2009, deberá multiplicar los primeros por los factores correspondientes, señalados en la siguiente tabla:

<b>Año</b>	<b>Factor</b>
2005	1,247
2006	1,206
2007	1,155
2008	1,062
2009	1,000

## I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2005-2008

(en miles de pesos año 2009)

### 1.1. Presupuesto y Gasto Devengado (1) de la Institución Responsable del Programa

Se debe señalar el total de presupuesto y gasto (2) correspondiente a la institución responsable (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) de la ejecución del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.

Corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos.

Notas:

(1) Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas. (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

(2) Ver capítulos VII, VIII y IX de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES 2008; en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl), Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

#### **Cuadro N°1** **Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa** **(en miles de pesos año 2009)**

Observación para completar el Cuadro:

*Complete sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.*

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	3.109.284	3.585.412	115%
Bienes y Servicios de Consumo	597.963	630.887	106%
Inversión	115.147	139.368	121%
Transferencias	29.706.473	29.475.733	99%
Otros (Identificar)	3.741	1.201.466	32116%
<b>TOTAL</b>	<b>33.532.607</b>	<b>35.032.866</b>	<b>104%</b>

Fuente: CONADI

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	3.171.820	3.510.018	111%
Bienes y Servicios de Consumo	625.464	786.814	126%
Inversión	159.074	169.336	106%
Transferencias	31.815.468	30.661.466	96%
Otros (Identificar)	2.412	1.220.583	50605%
<b>TOTAL</b>	<b>35.774.238</b>	<b>36.348.216</b>	<b>102%</b>

Fuente: CONADI

<b>AÑO 2007</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Gasto Devengado</b>	
		Monto	%
Personal	3.311.893	3.673.750	111%
Bienes y Servicios de Consumo	709.547	793.021	112%
Inversión	157.678	156.541	99%
Transferencias	39.237.188	39.261.465	100%
Otros (Identificar)	71.645	1.580.941	2207%
<b>TOTAL</b>	<b>43.487.950</b>	<b>45.465.717</b>	<b>105%</b>

Fuente: CONADI

<b>AÑO 2008</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Gasto Devengado</b>	
		Monto	%
Personal	4.097.046	6.392.271	156%
Bienes y Servicios de Consumo	1.026.237	1.514.673	148%
Inversión	151.072	278.794	185%
Transferencias	39.240.949	49.984.395	127%
Otros (Identificar)	2.124	6.964.006	327872%
<b>TOTAL</b>	<b>44.517.428</b>	<b>65.134.139</b>	<b>146%</b>

Fuente: CONADI

<b>AÑO 2009</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>
Personal	4.805.672
Bienes y Servicios de Consumo	1.181.873
Inversión	287.561
Transferencias	45.313.600
Otros (Identificar)	-
<b>TOTAL</b>	<b>51.588.706</b>

Fuente: CONADI

## **II. Información Específica del Programa, Período 2005 - 2008 (en miles de pesos año 2009)**

### **2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa**

Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa, sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos.

Si no se cuenta con información de presupuesto para alguno de los ítemes, incluir información de gastos, explicitando esto en una nota al pie del cuadro

Las fuentes a considerar son las que se describen a continuación:

#### **1) Fuentes Presupuestarias:**

Corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso Nacional.

**(a) Asignación específica al Programa:** es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.

**(b) Asignación institución responsable:** son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en el ítem 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo", 29 "Adquisición de Activos No Financieros" u otros, del presupuesto de la institución responsable respectiva.

**(c) Aportes en Presupuesto de otras instituciones públicas:** son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes de la institución responsable del programa. Corresponderá incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.

#### **2) Fuentes Extrapresupuestarias:**

Son los recursos financieros que **no provienen** del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, sector privado o de la cooperación internacional. Corresponderá elaborar las categorías necesarias e incluir el detalle de los montos provenientes de otras fuentes de financiamiento, identificando cada una de las fuentes.

**Cuadro N°2**  
**Fuentes de Financiamiento del Programa (en miles de pesos año 2009)**

Observación para completar el Cuadro:

*Complete sólo cada categoría, pues los totales, porcentajes y variaciones se calcularán automáticamente*

Fuentes de Financiamiento	2005		2006		2007		2008		2009		Variación
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	2005-2009
<b>1. Presupuestarias</b>	<b>491.793</b>	<b>100%</b>	<b>512.360</b>	<b>100%</b>	<b>544.838</b>	<b>100%</b>	<b>489.247</b>	<b>100%</b>	<b>543.933</b>	<b>100%</b>	<b>11%</b>
1.1. Asignación específica al Programa	406.899	83%	410.283	80%	424.617	78%	355.850	73%	406.825	75%	0%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	84.894	17%	102.077	20%	120.221	22%	133.397	27%	137.108	25%	0%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%
<b>2. Extrapresupuestarias</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%
<b>Total</b>	<b>491.793</b>		<b>512.360</b>		<b>544.838</b>		<b>489.247</b>		<b>543.933</b>		<b>11%</b>

Fuente: CONADI

## **2.2. Información Presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable**

En la primera columna, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. La cifras de este cuadro deben coincidir con los totales anuales del Cuadro N°1 “Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa”.

En la segunda columna, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable (Las cifras deben coincidir con aquellas de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 anterior).

### **Cuadro N°3** **Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2009)**

*Observación para completar el Cuadro:*

*Complete sólo las celdas con los montos de presupuesto de cada año, pues el porcentaje se calculará automáticamente*

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	%
			Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2005	33.532.607	491.793	1%
2006	35.774.238	512.360	1%
2007	43.487.950	544.838	1%
2008	44.517.428	489.247	1%
2009	51.588.706	543.933	1%

Fuente: CONADI



### **2.3. Gasto Total del Programa**

En este cuadro se debe incluir el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 2.

En la primera columna, corresponde incluir el **gasto devengado del presupuesto asignado** en la Ley de Presupuestos. En otras palabras, este gasto es el financiado con los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa".

En la segunda columna, corresponde incluir los **gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas** (puntos 1.3. y 2 del cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa").

En la tercera columna, el monto **total de gasto del programa** para cada año debe ser igual al monto total del Cuadro N°7 "Gastos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa" del respectivo año.

#### **Cuadro N°4** **Gasto Total del Programa** **(en miles de pesos año 2009)**

*Observación para completar el Cuadro:*

*Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada año, pues el total se calculará automáticamente*

<b>AÑO</b>	<b>Gasto Devengado del Presupuesto</b>	<b>Otros Gastos</b>	<b>Total Gasto del Programa</b>
2005	386.860	-	<b>386.860</b>
2006	527.101	-	<b>527.101</b>
2007	540.038	-	<b>540.038</b>
2008	481.600	-	<b>481.600</b>

Fuente: CONADI

## **2.4. Presupuesto y Gasto Devengado del Programa**

Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, desagregado en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (Adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).

El presupuesto inicial corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público.

El gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (1). La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°4 "Gasto Total del Programa", en lo que se refiere a gasto devengado del presupuesto inicial.

Nota:

(1) Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

### **Cuadro N°5** **Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa** **(en miles de pesos año 2009)**

*Observación para completar el Cuadro:*

*Complete sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente*

<b>AÑO 2005</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Gasto Devengado</b>	
		<b>Monto</b>	<b>%</b>
Personal	68.406	65.149	95%
Bienes y Servicios de Consumo	16.276	12.361	76%
Inversión	212	320	151%
Transferencia	406.899	309.030	76%
Otros (Identificar)	-	-	0%
<b>Total</b>	<b>491.793</b>	<b>386.860</b>	<b>79%</b>

Fuente: CONADI

<b>AÑO 2006</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Gasto Devengado</b>	
		<b>Monto</b>	<b>%</b>
Personal	85.303	81.241	95%
Bienes y Servicios de Consumo	16.411	17.134	104%
Inversión	363	385	106%
Transferencia	410.283	428.341	104%
Otros (Identificar)	-	-	0%
<b>Total</b>	<b>512.360</b>	<b>527.101</b>	<b>103%</b>

Fuente: CONADI

<b>AÑO 2007</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Gasto Devengado</b>	
		<b>Monto</b>	<b>%</b>
Personal	102.876	97.977	95%
Bienes y Servicios de Consumo	16.985	16.985	100%
Inversión	360	459	128%
Transferencia	424.617	424.617	100%
Otros (Identificar)	-	-	0%
<b>Total</b>	<b>544.838</b>	<b>540.038</b>	<b>99%</b>

Fuente: CONADI

<b>AÑO 2008</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Gasto Devengado</b>	
		<b>Monto</b>	<b>%</b>
Personal	118.821	113.163	95%
Bienes y Servicios de Consumo	14.230	14.150	99%
Inversión	346	455	132%
Transferencia	355.850	353.832	99%
Otros (Identificar)	-	-	0%
<b>Total</b>	<b>489.247</b>	<b>481.600</b>	<b>98%</b>

Fuente: CONADI

<b>AÑO 2009</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>
Personal	120.180
Bienes y Servicios de Consumo	16.273
Inversión	655
Transferencia	406.825
Otros (Identificar)	-
<b>Total</b>	<b>2.743.747</b>

Fuente: CONADI

## **2.5. Gasto de Producción de los Componentes del Programa**

Se debe señalar el monto total de gastos involucrados en la producción de cada componente del programa (1). En los casos que corresponda se debe hacer el desglose por región.

Los gastos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc. (1)

Nota:

(1) Ver capítulos VII, VIII y IX de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2008; en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl), Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

**Cuadro N°6**  
**Gasto de Producción de los Componentes del Programa**  
**(en miles de pesos año 2009)**

**Observación para completar el Cuadro:**

*Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada componente por región, pues los totales se calcularán automáticamente*

<b>AÑO 2005</b>	<b>Arica y Parina - cota</b>	<b>Tara - pacá</b>	<b>Atacama</b>	<b>Co - quimbo</b>	<b>Val - paraíso</b>	<b>Bío Bío</b>	<b>Arau - canía</b>	<b>Los Ríos</b>	<b>Los Lagos</b>	<b>Maga - llanes</b>	<b>Región Metro - politana</b>	<b>Total</b>
Generación de la Participación y Representación Indígena	-	-	-	-	19.329	-	5.612	-	3.741	-	-	<b>28.681</b>
Fomento de la Participación y representación indígena	22.446	-	14.964	-	18.705	12.470	6.205	-	3.118	17.458	46.139	<b>141.505</b>
Planificación Territorial y Control Social	21.199	52.374	-	-	12.470	4.365	-	-	10.475	-	12.470	<b>113.352</b>
Asistencia Social	-	-	12.470	-	-	-	-	-	-	13.022	-	<b>25.492</b>
<b>Total</b>	<b>43.645</b>	<b>52.374</b>	<b>27.434</b>	<b>-</b>	<b>50.504</b>	<b>16.835</b>	<b>11.817</b>	<b>-</b>	<b>17.333</b>	<b>30.480</b>	<b>58.609</b>	<b>309.030</b>

<b>AÑO 2006</b>	<b>Arica y Parina - cota</b>	<b>Tara - pacá</b>	<b>Atacama</b>	<b>Co - quimbo</b>	<b>Val - paraíso</b>	<b>Bío Bío</b>	<b>Arau - canía</b>	<b>Los Ríos</b>	<b>Los Lagos</b>	<b>Maga - llanes</b>	<b>Región Metro - politana</b>	<b>Total</b>
Generación de la Participación y Representación Indígena	-	-	-	-	18.090	28.944	7.839	-	-	-	7.236	<b>62.109</b>
Fomento de la Participación y representación indígena	26.532	38.351	18.090	-	43.416	13.507	60.300	-	28.956	13.385	33.768	<b>276.305</b>
Planificación Territorial y Control Social	24.120	-	-	-	-	-	19.617	-	-	-	7.236	<b>50.973</b>
Asistencia Social	-	7.236	19.055	-	-	603	-	-	-	12.060	-	<b>38.954</b>
<b>Total</b>	<b>50.652</b>	<b>45.587</b>	<b>37.145</b>	<b>-</b>	<b>61.506</b>	<b>43.054</b>	<b>87.756</b>	<b>-</b>	<b>28.956</b>	<b>25.445</b>	<b>48.240</b>	<b>428.341</b>

<b>AÑO 2007</b>	<b>Arica y Parina - cota</b>	<b>Tara - pacá</b>	<b>Atacama</b>	<b>Co - quimbo</b>	<b>Val - paraíso</b>	<b>Bío Bío</b>	<b>Arau - canía</b>	<b>Los Ríos</b>	<b>Los Lagos</b>	<b>Maga - llanes</b>	<b>Región Metro - politana</b>	<b>Total</b>
Generación de la Participación y Representación Indígena	25.410	-	-	-	-	29.106	39.820	-	-	-	1.155	<b>95.491</b>
Fomento de la Participación y representación indígena	8.085	51.975	20.790	-	34.650	11.319	23.282	-	17.325	20.790	26.565	<b>214.781</b>
Planificación Territorial y Control Social	15.015	-	-	-	-	-	23.100	-	-	-	20.790	<b>58.905</b>
Asistencia Social	-	-	20.790	-	-	-	-	-	23.100	11.550	-	<b>55.440</b>
<b>Total</b>	<b>48.510</b>	<b>51.975</b>	<b>41.580</b>	<b>-</b>	<b>34.650</b>	<b>40.425</b>	<b>86.202</b>	<b>-</b>	<b>40.425</b>	<b>32.340</b>	<b>48.510</b>	<b>424.617</b>

<b>AÑO 2008</b>	<b>Arica y Parina - cota</b>	<b>Tara - pacá</b>	<b>Atacama</b>	<b>Co - quimbo</b>	<b>Val - paraíso</b>	<b>Bío Bío</b>	<b>Arau - canía</b>	<b>Los Ríos</b>	<b>Los Lagos</b>	<b>Maga - llanes</b>	<b>Región Metro - politana</b>	<b>Total</b>
Generación de la Participación y Representación Indígena					37.170	12.744				-	19.116	<b>69.030</b>
Fomento de la Participación y representación indígena			19.116			7.540	58.410	2.230	4.142	-	10.620	<b>102.058</b>
Planificación Territorial y Control Social	21.240	26.285	2.124	8.762		3.186	45.746	8.921	16.567	-	39.294	<b>172.124</b>

Asistencia Social										10.620	-	<b>10.620</b>
<b>Total</b>	<b>21.240</b>	<b>26.285</b>	<b>21.240</b>	<b>8.762</b>	<b>37.170</b>	<b>23.470</b>	<b>104.156</b>	<b>11.151</b>	<b>20.709</b>	<b>10.620</b>	<b>69.030</b>	<b>353.832</b>

Fuente: CONADI

## **2.6. Gastos de Administración del Programa y Gastos de Producción de los Componentes del Programa**

Corresponde señalar el desglose del gasto total del programa (incluidas todas las fuentes de financiamiento) en: (i) gastos de administración y (ii) gastos de producción de los componentes del programa.

Los **gastos de administración** se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, secretaría, papelería, servicios de luz, agua, etc. (1).

Como se señaló anteriormente, los **gastos de producción** corresponden a aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc. (1).

Las cifras para cada año de la columna **gastos de producción de los componentes** deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N°6 "Gasto de Producción de los Componentes del Programa."

Nota:

(1) Para aclarar la definición de "Gastos de Administración" y "Gastos de Producción" se sugiere revisar el capítulo VIII de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2008; en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl), Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

### **Cuadro N°7** **Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa** **(en miles de pesos año 2009)**

*Observación para completar el Cuadro:*

*Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada año, pues el total se calculará automáticamente*

<b>AÑO</b>	<b>Gastos de Administración</b>	<b>Gastos de Producción de los Componentes</b>	<b>Total Gasto del Programa</b>
2005	77.830	309.030	<b>386.860</b>
2006	98.760	428.341	<b>527.101</b>
2007	115.421	424.617	<b>540.038</b>
2008	127.768	353.832	<b>481.600</b>

Fuente: CONADI

## ANEXO 4

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES <sup>1</sup>
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	
				Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	
APOYO A LA GESTION SOCIAL INDÍGENA	no	Fomentar y fortalecer la participación y representación social indígena, en el ámbito social, político y cultural	sí	sí	no	si	si	
			no	no	si	si		
			insatisfactoria-mente	satisfactoriamente	satisfactoriamente	satisfactoriamente		

<sup>1</sup> Sobre la base del análisis de género realizado, el Panel deberá proponer, en caso que corresponda, recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque de género en el Programa. Luego se debe incorporar dichas recomendaciones en el Capítulo de Recomendaciones del Informe Final.