



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

MINUTA EJECUTIVA

**PROGRAMA FONDO DE TIERRAS Y AGUAS
INDÍGENAS**

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

AGOSTO 2008

**MINUTA EJECUTIVA¹ – N° 13
FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS
CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA (CONADI)**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2004-2007
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2008: \$23.886 millones**

1. Descripción y Objetivo del Programa

El Programa se crea en el año 1993 a partir del artículo 20° de la Ley N° 19.253². Es administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI creada bajo la misma ley que originó al Fondo. Su objetivo consiste en que personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales³ y/o de restitución histórica⁴ incrementen su patrimonio en tierras y aguas.

La población potencial del FTAI corresponde a toda la población indígena reconocida por los registros censales y certificada por CONADI, sea miembro o no de una comunidad, urbana o rural, totalizando a 692.192 personas de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del año 2002. La población objetivo del programa corresponde a las personas, familias⁵ y comunidades indígenas⁶, preferentemente aquellas en condición de pobreza rural, que además presentan escasez de tierras y/o aguas, o poseen demandas de restitución histórica; las que requieren ampliar su patrimonio para la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁷. Está conformada por un total de 36.082 familias, lo que equivale a 180.410 personas⁸.

El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas consta de 6 componentes:

1) Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras.

Este componente entrega subsidios a personas, familias y comunidades indígenas para la adquisición de tierras a través de concursos anuales. El monto a entregar es definido por el Consejo Nacional⁹ para cada concurso. Durante los años 2004 a 2006 el subsidio

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

² El artículo 20° de la Ley N° 19.253 crea el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas a través del cual se deben cumplir los siguientes objetivos: otorgar subsidios para la adquisición de tierras; financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras; y financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener este recurso.

³ La demanda social de tierras corresponde a los requerimientos de expansión tanto por familiaS que poseen tierras y solicitan incrementos, como también para nuevas familias que no posean tierra.

⁴ Se entiende como demanda de recuperación histórica las tierras con conflictos de propiedad no resueltos y que son demandadas por las comunidades indígenas, que alguna vez poseyeron, lo cual ha sido reconocido por el Estado.

⁵ Para efectos de la cuantificación de la población objetivo y beneficiaria del programa se utilizó un valor promedio de 5 integrantes por familia.

⁶ En el caso de las comunidades indígenas éstas están compuestas por familias, las que pueden estar integradas por entre 2 y 50 familias.

⁷ Los distintos componentes del programa solicitan características específicas adicionales a las señaladas.

⁸ La población objetivo fue estimada a partir de un estudio elaborado por el centro EULA de la Universidad de Concepción, denominado "Catastro de Oferta y Demanda de Tierras, Aguas y Riego para Indígenas".

⁹ El Consejo Nacional está presidido por el Director Nacional de CONADI, acompañado por los subsecretarios de la Secretaría General de Gobierno, Planificación, Agricultura, Bienes Nacionales y Educación, o sus representantes; a lo que se agrega tres consejeros designados por el Presidente de la

máximo a entregar ascendió a \$15.000.000; para los años 2007 y 2008 el Consejo aumentó dicho monto a \$20.000.000. Se asume que con dicho monto el beneficiario podrá adquirir suficientes hectáreas como para subsistir y salir de la pobreza¹⁰. El subsidio contempla obligatoriamente un aporte de los beneficiarios, cuyo monto es determinado por el Consejo considerando el criterio de equidad entre los postulantes¹¹. El proceso de producción del componente se inicia con el desarrollo del concurso que concluye con la adjudicación de los subsidios para la compra de tierras y continua con la entrega de asistencia para la compra de predios, donde se convoca empresas inscritas en los registros de CONADI, las que se escogen a través de un proceso de licitación, para realizar el estudio de título correspondiente, obtener el certificado de avalúo fiscal, entre otras actividades asociadas al proceso de compra.

2) Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras.

Este componente se centra en la adquisición de predios en conflicto jurídico a comunidades indígenas¹². El Fondo aporta el 100% de los recursos necesarios para su adquisición. El subsidio corresponde al valor que se requiera para restituir las tierras a las comunidades indígenas que así lo necesiten. Se toma como mínimo la superficie resultante de multiplicar el número de familias demandantes de la comunidad indígena por el equivalente de 12,7 ha de suelo clase III¹³. Este cálculo puede dar como resultado, en ocasiones, que CONADI adquiera para la Comunidad Indígena una superficie mayor a la demandada. Su modalidad de producción se subdivide en cuatro etapas: i) aplicabilidad, donde las comunidades presentan los antecedentes y la Fiscalía de la Dirección Nacional se pronuncia respecto de si cumple los requisitos establecidos en el artículo 20 b) de la Ley N° 19.253¹⁴; ii) viabilidad, consiste en el análisis técnico de los predios solicitados por la comunidad¹⁵ a través de estudios jurídicos y agronómicos; iii) factibilidad, esta etapa está referida al proceso de negociación y compra que se realiza a través de una mesa de conversación entre la comunidad, CONADI y la parte vendedora¹⁶; y iv) concreción, etapa correspondiente a la adquisición del predio propiamente tal a través de la firma de la escritura, la entrega material del inmueble a la comunidad, inscripción en el Conservador de Bienes Raíces, finalizando con la inscripción en el Registro Público de Tierras Indígenas de CONADI.

3) Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras.

República y ocho representantes indígenas: cuatro de la etnia mapuche, un aymara, un atacameño, un rapa nui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional.

¹⁰ El Catastro de Oferta y Demanda de Aguas y Tierras que CONADI encomendó al Centro EULA de la Universidad de Concepción en el año 2004 determinó que una familia indígena requiere de el equivalente de 12,7 ha de suelo tipo III para subsistir y salir de la pobreza.

¹¹ El Consejo aplica desde hace dos concursos el criterio de equidad entre los postulantes. Por lo tanto, el puntaje que se asigna al factor "ahorro previo" es bajo y es determinado cada año. Si un beneficiario tiene más recursos y por lo tanto puede realizar un ahorro mayor, esto no incide en su calificación, a partir de un cierto monto de ahorro determinado por el Consejo para cada concurso.

¹² Existe un sinnúmero de casos de conflictos jurídicos asociados a la tenencia de tierras, entre indígenas y particulares o terceros, producto de menoscabos de tierra ocurridos después del asentamiento reduccional, o como resultado de la contrarreforma agraria, que desarraigó a los indígenas de las tierras entregadas por el Estado Chileno durante la Reforma Agraria.

¹³ Los suelos son clasificados en categorías o clases para dar cuenta de su relativa adaptabilidad a ciertos cultivos. Dicha clasificación se basa en la capacidad de la tierra para producir, señalando sus limitaciones naturales. Los suelos de la Clase III presentan moderadas limitaciones en su uso y restringen la elección de cultivos, aunque pueden ser buenas para ciertos cultivos. Entre algunas de sus limitaciones se encuentran: relieve moderadamente inclinado, alta susceptibilidad a la erosión por agua o vientos, suelo delgado sobre lecho rocoso, permeabilidad lenta en el subsuelo, entre otros.

¹⁴ La Ley establece que se financian tierras en conflicto relativas a tierras indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado a favor de los indígenas.

¹⁵ La comunidad puede presentar la solicitud para un total de 3 predios, de los cuales escoge uno para su análisis técnico. Si el predio no es viable técnicamente, entonces se analiza técnicamente el segundo predio, y así sucesivamente con el tercero.

¹⁶ De no lograrse acuerdo, se reinicia el proceso con el segundo predio.

Este componente entrega la certidumbre jurídica respecto de la propiedad de sus tierras a personas, familias y comunidades indígenas, que ocupan irregularmente una propiedad fiscal, propiedad particular o requieren del otorgamiento de derechos reales de uso o goce (DRU) para postular a los programas públicos de vivienda rural. CONADI subsidia el 100% de la entrega de dicho servicio.

4) Familias y comunidades indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje.

Este componente subsidia la habilitación de obras de riego y/o drenaje para mejorar el acceso y aprovechamiento de aguas y el uso de la tierra. El financiamiento de las obras contempla aportes de los beneficiarios cuyo monto depende de cada concurso y de las características que se acuerden en los convenios con instituciones asociadas¹⁷.

5) Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas.

Este componente regulariza y/o constituye¹⁸ derechos de agua a favor de personas, familias y comunidades indígenas. El servicio es subsidiado por CONADI en un 100%.

6) Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas.

Consiste en un subsidio de adquisición de derechos de aguas para consumo y actividades productivas. Dicho subsidio se otorga a través de un concurso público, en cuencas y microcuencas declaradas como agotadas para la constitución o regularización de derechos de aguas¹⁹. El servicio es subsidiado en un 100% por CONADI. Para su ejecución el Programa suscribe un convenio con la Dirección General de Aguas (DGA).

2. Resultados de la evaluación

El diseño del programa es apropiado para abordar el problema que lo origina: la restitución de tierras y aguas a los pueblos indígenas, justificándose la intervención del Estado para contribuir a revertir esta situación por tratarse de grupos vulnerables, a los que han sido usurpadas sus tierras. Los seis componentes definidos posibilitan el logro del propósito del programa, que se orienta a incrementar el patrimonio de tierras y aguas a personas, familias y comunidades indígenas.

Por otra parte, la necesidad planteada en el problema está bien identificada, conociéndose cuál es la demanda de tierras y aguas, en superficie y volumen, y cuántas personas están requiriendo la restitución. No obstante, falta identificar como parte de la

¹⁷ INDAP, CNR u otras instituciones públicas.

¹⁸ Regularización de Derechos de Aprovechamiento de Aguas: Consiste en "legalizar" un aprovechamiento antiguo de aguas inscrito o no inscrito de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º transitorio del Código de Aguas vigente desde el 29 de Octubre de 1981. El procedimiento tiene una primera etapa administrativa en la DGA y una etapa judicial ante el Juez de Letras competente, quién en caso de ser favorable ordena al respectivo Conservador de Bienes Raíces la inscripción del derecho en el Registro de Propiedad de Aguas. Para tal efecto deben cumplirse ciertos requisitos, entre ellos, la existencia de obras de aprovechamiento que denoten el uso de las aguas, por rústicas que éstas sean.

Constitución de Derechos de Aprovechamiento: Facultad de la autoridad, Director General de Aguas, de otorgar derechos de aprovechamiento en cauces naturales superficiales o de aguas subterráneas, una vez verificado que la solicitud es legalmente procedente y que existen los recursos disponibles. Dicha facultad surge de la nueva versión del Código de Aguas del año 2005.

¹⁹ En cuencas agotadas no pueden constituirse nuevos derechos de aprovechamiento de aguas, por lo que la única vía disponible es la adquisición de derechos existente.

población objetivo la población indígena urbana²⁰, como asimismo tierras con plantaciones forestales. Por último, se requiere actualizar periódicamente su cuantificación.

Las actividades diseñadas son suficientes y necesarias para ejecutar los seis componentes. Asimismo, los indicadores que se identifican son los adecuados, proponiendo incorporar sólo unos pocos indicadores nuevos a nivel de componentes en la dimensión de eficacia y a nivel de producto.

La asignación de recursos para cada uno de los componentes y entre regiones se determina en el nivel central del programa, en función de propuestas de presupuesto que elaboran cada una de las oficinas que CONADI tiene en regiones, las que realizan sus proposiciones en función de la demanda estimada en su jurisdicción, lo que se considera apropiado. Por otra parte, la asignación de recursos entre componentes se caracteriza por la priorización de la restitución de tierras por conflictos jurídicos (componente 2), dada la urgencia política y social de restituir tierras y por tanto, la preocupación de CONADI por resolver esta demanda histórica, fijando metas y presupuesto para su logro, lo cual se considera apropiado.

El Programa no define con precisión perfiles de competencia, relaciones funcionales y responsabilidades. Ello se refleja en que no se dispone de una guía o manual ordenador, ni una organización integrada en los ámbitos funcionales y territoriales capaces de asegurar un buen desempeño no sólo en lo operativo sino también en lo estratégico en términos de planificación de sus metas a mediano y largo plazo, junto a las alianzas necesarias para alcanzarlas. Adicionalmente, se identifican brechas de recursos humanos y capacidades institucionales, lo que se expresa en la carencia de capacidades profesionales en materia jurídica, comunicacional y de apoyo social, especialmente a nivel nacional²¹.

Al interior de CONADI, el programa se coordina operativamente con los otros dos Fondos de la institución – Fondo de Desarrollo Indígena²² (FDI) y Fondo de Cultura y Educación²³ (FCE), a través de la Coordinación Nacional de Programas, de la cual dependen los 3 fondos. Esta Coordinación enfatiza temas operativos en desmedro de una articulación estratégica de los tres Fondos basada en ejes programáticos comunes. En particular, el FDI sólo atiende una fracción de las familias que reciben tierras y aguas a través del FTAI, existiendo necesidades de apoyo en éstas que podrían ser cubiertas a través del FDI. En cuanto a las instituciones públicas relacionadas²⁴, el programa no cuenta con mecanismos establecidos y formales de coordinación regular, tanto en términos bilaterales como multilaterales.

²⁰ De acuerdo a la Ley que da origen al Fondo, todo indígena tiene derecho a sus beneficios, independientemente de su residencia actual. Cabe mencionar que la usurpación de tierras indígenas pudo determinar que familias, que por generaciones enteras vivían en sus propiedades, tuvieran que migrar, desplazándose a otros espacios rurales o urbanos.

²¹ Respecto de la cantidad de personal, se revisó la dotación del programa en términos de sus especialidades profesionales y modalidades de contrato (el Programa posee una dotación total de 46 personas, de las cuales 8 se desempeñan a nivel central y el resto a nivel regional y local). Al respecto, puede afirmarse que en términos de especialidades profesionales, la dotación resulta insuficiente en materia de apoyo jurídico (abogados), social (asistentes sociales) y topográfico (topógrafos) para la tramitación oportuna de los procesos de compra de tierras. De hecho, en la actual dotación del programa sólo existen tres abogados, seis asistentes sociales y cuatro topógrafos (existiendo profesionales de otro tipo), lo que puede resultar insuficiente para asumir los volúmenes crecientes de compras de tierras que se están desarrollando.

²² El FDI busca promover el desarrollo económico y productivo orientado a satisfacer las necesidades y mejorar las condiciones de vida de las familias, comunidades y organizaciones indígenas, además de fortalecer la gestión social indígena.

²³ El FCE busca dar respuesta a las demandas de conservación y desarrollo del patrimonio cultural indígena y el establecimiento de las bases educacionales de la educación intercultural bilingüe, en beneficio de las nuevas generaciones.

²⁴ Corresponde a las Instituciones con las que el programa establece convenios marco a nivel nacional (INDAP, CNR y otras instituciones públicas); y de carácter operativo a nivel regional y local.

El FTAI no cuenta con mecanismos de control social por parte de sus beneficiarios directos, salvo en el componente relacionado con la adquisición de tierras por la vía del Art. 20 letra b) (Componente 2), donde la participación ciudadana y control social está presente en todo el proceso²⁵, operando con mecanismos regulares y transparentes. Sin embargo, en el caso del resto de los componentes se considera que debería existir mecanismos de participación, a lo menos consultivos (consejos o comités de beneficiarios, evaluación de satisfacción usuaria, cuentas públicas ante y con las comunidades indígenas, etc.), que permitieran mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del servicio que se entrega.

La evaluación de impacto, realizada en el año 2001 en el marco del Programa de Evaluación de Dipres, retroalimentó al programa nutriéndolo de estudios necesarios, tales como el Catastro de Tierras y Aguas y de cambios en procesos vinculados a la gestión del mismo. Entre otros, se elaboró un registro de consultores, se diseñaron mecanismos de selección de usuarios en el componente 1 y se diseñó un sistema de seguimiento y evaluación, el que está en aplicación actualmente.

Sin embargo, todavía el sistema de seguimiento es insuficiente y parcial, ya que entrega información sólo a nivel de indicadores de productos en las dimensiones de eficiencia, eficacia y economía, en términos de hectáreas (tierras) y litros/seg (aguas) entregadas a los beneficiarios. No existe información que permita cuantificar y caracterizar a los beneficiarios efectivos del FTAI, ni tampoco se entregan indicadores estandarizados de proceso (por ejemplo, no se cuenta con un control de cumplimiento de actividades programadas en las ULTAs²⁶ o un control de proceso de los contratos con consultores y proveedores del FTAI), ni indicadores de calidad y evaluación de indicadores de resultados intermedios y finales (impacto) del FTAI. En el caso de los beneficiarios efectivos, no es posible su cuantificación, pues el FTAI no posee definiciones estandarizadas de beneficiarios para cada uno de los componentes, existiendo distintas unidades de medida para registrar beneficiarios (familias, comunidades, casos). Sin embargo, el programa lleva un registro rutificado de sus beneficiarios donde cada unidad local se ocupa de que no se generen duplicidades al interior de cada componente, lo que se evalúa positivamente.

Los niveles de producción de gran parte de los componentes si bien han crecido en el periodo de evaluación, son bajos para alcanzar a satisfacer la población objetivo determinada por el Catastro de Tierras y Aguas Indígenas.

En el caso del componente 1 (restitución de tierras por demanda social), una de cada 10 familias postulantes que cumplen con los requisitos necesarios para presentarse al concurso para acceder a un subsidio para las tierras lo logra. Ello implica que un 6,5% de las hectáreas demandadas a través de las postulaciones ha sido adquirida en promedio anualmente (3.506 hectáreas). Dicho porcentaje se reduce a un 1,5% cuando se trata de la demanda estimada por el Catastro de Tierras y Aguas. No obstante, en el periodo 2004-2007 se ha incrementado en un 200% la superficie total adquirida, alcanzándose una cobertura de 6% respecto del Catastro de Tierras y Aguas.

En relación al número de familias beneficiarias, el componente 1 ha incrementado el

²⁵ Ello considera la realización de asambleas en las distintas etapas, participación en los procesos de negociación de compra y entrega del material inmueble.

²⁶ ULTA: Unidades Locales de Tierras y Aguas.

número de familias beneficiarias en un 170% en el periodo 2004-2007, alcanzando en el último año 426 familias.

Respecto del componente 2 (restitución histórica por conflicto jurídico), los niveles de producción han sido altos en el periodo 2004-2007, cubriéndose el 60% de las hectáreas de tierras demandadas determinadas en el Catastro, con un promedio de 15% anual. No obstante, la evaluación señala que habría un error en las mediciones del catastro que determinan la demanda de tierras²⁷, lo que implicaría una sobreestimación de los indicadores señalados.

En cuanto a las familias beneficiarias, éstas han aumentado en 21%, alcanzando un total de 758 familias en el último año, mientras que en términos de comunidades se observa una disminución de un 12% en el mismo periodo, alcanzando un total de 30 comunidades en el último año.

Respecto del componente 3 (regularización dominial y derechos de goce o uso) se ha regularizado un 85% del total de las tierras demandadas²⁸ en el periodo de evaluación de acuerdo a la estimación realizada en el Catastro de Tierras y Aguas.

En términos de familias beneficiarias, el componente 3 presenta el mayor incremento en relación al resto de los componentes (159%), con un total de 9.695 familias beneficiadas en el último año.

En cuanto a los componentes 4 (riego) y 5 (regularización dominial de aguas), los niveles de producción se han mantenido bajos y estables. En el caso del componente 4 se ha atendido un 13% de las hectáreas demandadas bajo riego, de acuerdo a la estimación del Catastro de Tierras y Aguas, con un promedio de 3% anual, mientras que el componente 5 ha regularizado un 25% de los lts/seg respecto de la demanda determinada en el Catastro.

Respecto de las familias beneficiarias, el componente 4 ha tenido un incremento menor (21%) así como el componente 5 (6%), con un total de 2.547 y 515 familias en el 2007, respectivamente.

Al igual que los componentes 4 y 5, el componente 6 presenta niveles bajos y estables de producción en términos de lts/seg que logran certidumbre jurídica. Para el periodo de evaluación el indicador de producción relacionado a la certidumbre jurídica de las aguas²⁹ es de 1,5% acumulado respecto de la demanda estimada en el Catastro, con un promedio de 0,38% anual.

En el periodo de evaluación el componente 6 registra una disminución del número de familias beneficiadas en un 62%, alcanzando en el último año de evaluación 152 familias.

Dada su naturaleza y marco normativo, cualquier familia y/o comunidad indígena puede

²⁷ La evaluación señala que dada la gran cantidad de comunidades que aún queda por atender en el componente 2, la población objetivo determinada en el Catastro se encuentra subestimada. Ello dado que se estima que las 79 comunidades que se atendieron entre el 2004-2006 no pueden representar el 44,5% de la demanda medida en hectáreas, dado que aún falta por atender a 115 comunidades priorizadas entre 2007-2010 y 308 comunidades que cumplen los requisitos, pero que no han sido priorizadas.

²⁸ Cabe mencionar que para la presente evaluación no se contó con información acerca de las tierras y aguas solicitadas, tanto para los componentes 3, 4, 5 y 6. Los cálculos se basan principalmente en el déficit de tierras y aguas estimadas en el Catastro.

²⁹ "% de caudal (Lts/seg) que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas incorporado al patrimonio indígena respecto de la demanda".

postular a los beneficios del FTAI. No obstante y en función de los recursos disponibles, en algunos componentes se han diseñado y aplicado criterios de focalización tales como el nivel socioeconómico, ahorro previo y tamaño del grupo familiar, especialmente en el componente 1, los que resultan apropiados de acuerdo a las características de dichos componentes y a la reducida cobertura respecto de la población objetivo y a la demanda anual.

La evaluación del cumplimiento de los criterios de focalización se realizó solo para el componente 1 a partir de la información de los beneficiarios efectivos del 10° Concurso de Tierras (2006-2007). En los casos de subsidios individuales³⁰, se observa que el 58% de los beneficiarios son mujeres³¹; el 72% de los beneficiarios posee familias de 5 o más miembros; el 91% de los beneficiarios acredita un ahorro entre los \$50.000 y los \$300.000; y los beneficiarios son mayoritariamente pobres³², donde el 68% se ubica bajo los 472 puntos en la Ficha CAS II, mientras que el 97% se ubica por debajo de los 550 puntos³³. Con estos antecedentes, puede señalarse que en el 10° Concurso, los tres criterios de focalización del Componente 1 -tamaño del grupo familiar, nivel socioeconómico y ahorro previo- se cumplen satisfactoriamente.

El desempeño del programa a nivel de propósito y fin se ve afectado por el bajo nivel de producción de sus componentes. No obstante, en el periodo 2004-2007, 4.681 familias con demandas sociales y/o de restitución histórica, han incrementado su patrimonio en tierras; mientras que 2.968 familias indígenas han incrementado su patrimonio en aguas, requisito básico para la subsistencia y el desarrollo económico, social y cultural.

El presupuesto total del programa ha crecido en el período de evaluación a una tasa promedio cercana de 10% anual, con un peak de incremento el año 2007 respecto de 2006 equivalente a 22%, registrando un crecimiento total de 44% entre los años 2004 y 2007. El presupuesto total al año 2007 alcanzó los \$23.514 millones.

El programa no registra aportes provenientes de fuentes extrapresupuestarias, a pesar que dichos aportes existen, especialmente a nivel de la cooperación internacional³⁴ y aporte de beneficiarios en algunos componentes (aunque en montos mínimos). Esta información cobra interés por cuanto el Artículo 21 de la Ley N° 19.253 faculta al Fondo a recibir aportes provenientes de donaciones de la cooperación internacional; y aportes en dinero de particulares³⁵.

El gasto total del programa ha crecido en el período a una tasa promedio cercana de 12% anual, creciendo en términos totales un 39% entre los años 2004 y 2007, alcanzando un gasto total para el año 2007 de \$23.545 millones.

El Componente 1, posee un 26% de participación promedio anual en el gasto total del

³⁰ Existen las postulaciones individuales (familias), y las postulaciones de comunidades.

³¹ En el caso de los postulantes que no obtuvieron el beneficio, el 54% son mujeres, el 24% pertenece a familias de 5 o más miembros, y el 72% se ubica por debajo de los 550 puntos de la Ficha CAS II, mientras que el 27% se ubica por debajo de los 472 puntos.

³² A través de un ejercicio teórico realizado por MIDEPLAN en base a CASEN 2003, se construyeron deciles de puntajes de la Ficha CAS II (dicho ejercicio no se realizó en 2006). De acuerdo a ello, los puntajes de corte del primer quintil están entre los 486 y los 544 puntos, mientras que el segundo quintil se encuentran entre los 557 y los 590 puntos.

³³ El 10° estableció 4 rangos de puntajes de acuerdo a la ficha CAS II para asignar el puntaje al criterio "categoría socioeconómica". Entre los 370 y los 472 se asigna un puntaje de 230 puntos, entre 473 y 550 son 190 puntos, entre 551 y 600 son 110 puntos, y más de 600 son 90 puntos.

³⁴ El FTAI está facultado por Ley para recibir aportes por parte de organismos de cooperación internacional. Por ejemplo, actualmente el FTAI está desarrollando un proyecto con la FAO, organismo del cual moviliza recursos los que no son registrados por el FTAI.

³⁵ Sin embargo, el FTAI sí registra los aportes de otras instituciones públicas, los que corresponden a convenios regionales y locales por obras de riego suscritos por las unidades operativas con INDAP, DOH y municipios.

FTAI, mientras el Componente 2, posee una participación promedio anual en el gasto total de 57%.

El análisis de eficiencia indica que los gastos totales de administración sobre el gasto total del FTAI han disminuido en el periodo de evaluación pasando de un 4,7% en el año 2004 a un 4,3% el año 2007. Lo anterior destaca por cuanto dicha disminución se ha dado en un contexto de expansión presupuestaria sostenida en el período de evaluación.

En el Componente 1 los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios por familia y por hectárea subsidiada han tenido un crecimiento en el período de evaluación de 18% y 6% respectivamente, registrando en el 2007 un valor de \$15,8 millones por familia y \$1,3 millones por hectárea, respectivamente. La explicación de dicho incremento requiere de una evaluación más detallada en orden a justificar si ello se debe a condiciones de mercado y/o a problemas de gestión en los procesos de negociación de precios por parte del programa.

Para el Componente 2, los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios por familia y por hectárea subsidiada, han tenido una leve disminución en el período de evaluación de 3% y 1%, respectivamente, presentando un valor de \$17,1 millones por familia y \$1,5 millones por hectárea en el 2007. Cabe destacar la disminución del 24% del porcentaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación en el período 2006-2007. En efecto en el año 2006 los precios de compra resultaron ser un 37% menor a los precios de tasación, mientras que el año 2007 los precios de compra fueron menores en un 13% a los precios de tasación (no se registran datos para el período 2004-2005). Ello expresa un incremento en el precio promedio de compra por hectárea entre los años 2006 y 2007, con un precio de tasación que se mantiene relativamente constante. Sin embargo, el indicador continua siendo positivo por cuanto las tierras se siguen comprando a un precio menor al de tasación.

En cuanto al componente 3, cinco de los seis indicadores de eficiencia referidos a costos promedios, ya sea por hectárea regularizada o por caso que logra certidumbre jurídica, han tenido una disminución en el período de evaluación³⁶, excepto el costo por hectárea de propiedad particular regularizada que registra un incremento de 425% en el periodo 2004-2005³⁷. Ello se debe a la reducción de 95% en el número de hectáreas regularizadas entre los años 2004 y 2005, mientras que el gasto del componente sólo se redujo en 72%. El gasto anual del componente incluye tanto el costo del levantamiento de nuevos casos en cada año, como el gasto de las hectáreas efectivamente regularizadas.

Respecto de los componentes 4, 5 y 6, éstos presentan un comportamiento similar en términos de indicadores de eficiencia. El costo promedio por beneficiario³⁸ de los 3 componentes presentan un incremento del indicador (10%, 44% y 141% con un valor en 2007 de \$785.500, \$548.800 y \$2,3 millones, respectivamente), mientras que en el caso

³⁶ De esta forma entre el 2004 y 2007, el costo promedio por hectárea de propiedad fiscal regularizada presenta una disminución de 84% (\$2.700 por hectárea en 2007), el costo promedio por hectárea de propiedad particular muestra un incremento de 425% (\$54.600 por hectárea en 2005), y el costo promedio por hectárea con DRU o goce presenta una disminución de 21% (\$1,1 millones en 2007). Respecto del costo promedio por caso que logra certidumbre jurídica o DRU o goce, ésta presenta una disminución de 59% en el caso de propiedad fiscal (\$40.500 millones en 2007), 57% en el caso de propiedad particular (dato calculado para el periodo 2004-2005, no se registran datos para el periodo 2006-2007, en 2005 fue de \$501.000 millones) y 21% en el caso de DRU o goce (\$109.000 en 2007).

³⁷ No se registran datos para el periodo 2006-2007.

³⁸ Familias y/o comunidades que incrementan la superficie bajo riego en el caso del Componente 4, caso (familia y/o comunidad) que logra certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas en el caso del Componente 5 y caso (familia y/o comunidad) que logra adquirir derechos de aprovechamiento de aguas en el caso del Componente 6.

del costo promedio por unidad de producto³⁹ presentan una disminución del indicador (50%, 51% y 19% con un valor en 2007 de \$835.700, \$107.800 y \$25,6 millones, respectivamente) en el periodo de evaluación. Dicho comportamiento no responde a causas comunes debido a que cada uno de estos componentes posee dinámicas propias y debe ser analizado en forma separada. Sin embargo, el alcance de la evaluación no permitió extraer las razones exactas de las variaciones obtenidas para los indicadores de eficiencia de estos tres componentes.

No es posible hacer un juicio global sobre la eficiencia del programa, pues cada componente presenta una dinámica distinta y opera con sus respectivos procedimientos. Adicionalmente, no existen otros programas similares para realizar comparaciones en términos de eficiencia. Sin embargo, se reconoce el esfuerzo del FTAI por mejorar la eficiencia en materia de costos promedio por beneficiarios y unidades de producto (hectáreas y lts/seg), a través de un seguimiento de las respectivas variables de precio.

La continuidad del FTAI se justifica plenamente. El problema y la necesidad que dio origen al programa sigue existiendo. Adicionalmente, el programa entrega estos bienes a población vulnerable, que sin el apoyo del Estado no podría volver a acceder a las tierras que ancestralmente ocuparon.

3. Principales Recomendaciones

Las recomendaciones que a continuación se detallan deben ser abordadas en el contexto de la implementación de la propuesta *“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”* y de la propuesta que crea la nueva Subsecretaría de Asuntos Indígenas.

1. Incrementar la cobertura del componente 1 otorgando un mayor número de subsidios a personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales. De esta forma se logrará satisfacer la gran demanda existente y cubrir las necesidades básicas de la población objetivo, alcanzando las metas en menores plazos.
2. Robustecer la gestión estratégica del programa y sus capacidades de operación, comunicaciones, seguimiento y evaluación. Ello implica, concretamente, fortalecer la Unidad Coordinadora del Programa encabezada por su Jefatura Nacional, con la incorporación de encargados por áreas estratégicas (operación, seguimiento, comunicaciones y desarrollo). Tanto la planificación estratégica como la elaboración de un Manual de Organización y funciones constituirán aportes importantes para ordenar la gestión estratégica y operativa del programa.
3. Fortalecer la capacidad profesional del Fondo de Tierras y Aguas para el logro de los objetivos de los componentes 1 y 2, asegurando además por esta vía el cumplimiento de la meta presidencial asumida en la Propuesta RE-CONOCER, en orden a resolver 120 casos de comunidades en el trienio 2008-2010. Ello se puede lograr con un cuerpo profesional en terreno más numeroso y más profesionalizado, lo que permitirá realizar estudios, tramitar y negociar las operaciones de compra-venta con mayor rapidez.
4. Realizar un estudio de mercado sobre las compras de tierras en el Art. 20 letra a) y

³⁹ Hectárea puesta bajo riego en el caso del Componente 4, lts/seg que logra certidumbre jurídica en el caso del Componente 5 y lts/seg subsidiado en el caso del Componente 6.

en el Art. 20 letra b), respectivamente, desagregado por regiones y zonas agroecológicas, especialmente en materia de precios pagados por hectárea en cada caso. Ello con el fin de mejorar la información obtenida para la toma de decisiones.

5. Fortalecer y formalizar la interacción con el Fondo de Desarrollo Indígena de forma tal que dicho Fondo pueda ofrecer apoyo técnico y financiero para que las personas, familias y comunidades que obtengan subsidios para adquirir tierras puedan incorporarlas a la producción, si así lo desean.
6. Fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación del programa, asegurando un mayor control y seguimiento sobre los avances del mismo, especialmente en materia de control de proceso, medición de indicadores de calidad, e indicadores de resultados intermedios y finales (impacto). Ello debe incluir el desarrollo de un sistema de información de los beneficiarios efectivos a nivel agregado y de cada componente, con bases de datos integradas y estandarizadas en la materia, que permita una adecuada cuantificación y caracterización de los beneficiarios efectivos, incluyendo los aspectos de focalización y selección de los mismos.
7. Desarrollar mecanismos formales y regulares de participación y control social por parte de sus beneficiarios especialmente en los componentes concursables (el único componente que los posee es el N° 2, referido al Art. 20 letra b). Ello con el propósito de mejorar el “accountability” del programa por parte de sus beneficiarios y partes interesadas, fortaleciendo su posicionamiento y legitimidad pública.
8. Revisar el Catastro de Aguas y Tierras Indígenas (oferta - demanda). Ello debe incluir los siguientes aspectos: (a) revisión de su metodología, (b) actualización en forma periódica, (c) ajustarlo en alguno de sus parámetros (tales como la incorporación de la población indígena urbana, ya que todo indígena según la Ley tiene derecho a que se le restituya sus tierras), (d) incorporar las tierras ocupadas por todas las actividades productivas, incluyendo las forestales; y (e) ser aprobado en su nueva versión por el Consejo de la CONADI.

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

AGOSTO 2008



Gobierno de Chile
Ministerio de Planificación
CONADI

645

Temuco, 06 de Agosto de 2008

06 AGO 2008

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

Ref.: Remite comentarios a Informe Final
preparado por Panel de Evaluación.
Programa Fondo de Tierras y Aguas
Indígenas.

De mi consideración,

Junto con saludarla, me permito informar a ud, respecto del proceso de evaluación que tuvo durante el primer semestre del año 2008, el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, en la Línea de Evaluación de Programas Gubernamentales.

En relación al proceso de evaluación, la Institución considera que este fue llevado en el marco de muy buena disposición por parte de esta institución, como del personal de la Dirección de Presupuestos a cargo de la materia y especialmente del equipo que integraba el Panel de expertos; lo anterior se refleja en que existió preocupación por llevar a cabo un adecuado proceso de selección del panel de expertos, con profesionales técnicamente capacitados y con pertinencia para asumir las materias en evaluación.

Esto permitió realizar el proceso en los plazos establecidos; pese a que esta institución considera que se subestimó la cantidad de componentes que el programa tiene y por tanto la gran cantidad de información que este genera, por lo que se estima que frente a futuras evaluaciones el equipo debería contar con mayor cantidad de horas y profesionales.

Respecto de las recomendaciones realizadas por el Panel de Evaluación, la Institución considera que éstas son oportunidades de mejora que se presentan al programa si estas son atendidas; particularmente aquellas dirigidas a incrementar el número de beneficios en materia de tierras y aguas a la población indígena como se señala textualmente en la recomendación N° 1 "Incrementar significativamente el número de subsidios a personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales (Componente 1), que CONADI otorga a familias y comunidades indígenas, a través de un incremento presupuestario, cuyo objetivo es satisfacer la gran demanda de personas, familias y comunidades indígenas por poseer o incrementar sus tierras, para cubrir sus necesidades básicas."

Así mismo son atendibles y la institución recoge las recomendaciones vinculadas a materias gestión interna del programa donde se señala "Robustecer la gestión estratégica del Programa y sus capacidades de operación, comunicaciones, seguimiento y evaluación"; como también la recomendación que señala "Acrecentar la capacidad profesional del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas para lograr adquirir más tierras por demanda social (Componente 1) y en conflicto histórico a comunidades indígenas demandantes (Componente 2), asegurando además por esta vía el cumplimiento de la meta presidencial asumida en la Pacto Social por la Multiculturalidad RE-CONOCER, en orden a resolver 120 casos en el trienio 2008-2010". Así también la recomendación de "Fortalecer y formalizar la interacción con el Fondo de Desarrollo Indígena de forma tal que dicho Fondo pueda ofrecer apoyo técnico y financiero para que las personas, familias y comunidades que obtengan subsidios para adquirir tierras puedan incorporarlas a la producción, si así lo desean.",

Vinculado a lo anterior la recomendación "Fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación del Programa, especialmente en materia de control de proceso, medición de indicadores de calidad, e indicadores de resultados intermedios y finales (impacto).", y la recomendación "Registrar e incluir aportes de terceros al Presupuesto del Programa asociados a fuentes extrapresupuestarias de financiamiento, ya sea de otras instituciones como organismos de cooperación internacional como de los propios beneficiarios", son compartidas y como se señalara la Institución recoge las recomendaciones en materia de gestión interna, toda vez que contribuye a mejorar la gestión del programa, con aumento de dotación para contar con un equipo más amplio que permita atender las demandas de la población indígena en materia de Tierras y Aguas.

"Realizar un estudio de mercado sobre las compras de tierras en el Art. 20 letra a) y en el Art. 20 letra b), respectivamente, desagregado por regiones y zonas agroecológicas, especialmente en materia de precios pagados por hectárea en cada caso" y "Desarrollar un estudio que permita la revisión del catastro de tierras y aguas indígenas (oferta – demanda).....", son compartidas toda vez que permite mejorar los diagnósticos, respecto de la demanda en materia de oferta y demanda de la población indígena que permita retroalimentar el programa.

De relevancia para la Institución resulta la recomendación vinculada a "Desarrollar mecanismos formales y regulares de participación y control social por parte de sus beneficiarios, que operen a nivel territorial e integren el conjunto de componentes del Programa (el único componente que los posee es el N° 2, referido al Art. 20 letra b). Dichos mecanismos debieran operar especialmente en materia de ejecución, como una retroalimentación periódica desde los beneficiarios respecto de la marcha y desempeño del Programa,.....", de modo de establecer la participación de los ciudadanos indígenas en un ámbito más amplio del programa y en aquellos componentes en que sea factible incorporar en la totalidad del proceso.

Por último respecto de "Realizar una nueva evaluación de impacto del Programa", la institución comparte la recomendación, toda vez que cada evaluación que se realice a un programa de la relevancia que el Fondo de Tierras y Aguas tiene para el mundo indígena y el costo que tiene para el Estado, equivale a incorporar mecanismos que retroalimenten los programas y las políticas públicas, hacia el mundo indígena.

Es necesario señalar que dado el trabajo realizado el primer semestre del año por el equipo técnico y el panel de evaluadores, la institución durante el transcurso del año 2008 ha iniciado algunas medidas atendiendo a estas recomendaciones, como son el fortalecimiento de los equipos técnicos a través de una solicitud de modificación presupuestaria para este efecto.

Por otra parte en atención a la recomendación N° 1, respecto de Incrementar significativamente el número de subsidios a personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales; la Institución tomó medida de aumentar los recursos para el undécimo Concurso de Tierras recientemente concluido, por la vía de una redistribución de recursos entre componentes del programa.

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

Sin otro particular le saluda atentamente

AMH/RMA/ACA/aca



[Handwritten signature]
ALVARO MARIFIL HERNANDEZ
DIRECTOR NACIONAL
CONADI