

MINUTA EJECUTIVA
Evaluación Programas Gubernamentales
(EPG)

PROGRAMA DE DESARROLLO INDÍGENA
MIDEPLAN-BID (ORÍGENES)

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

Panel Evaluador:

Guillermo Dascal (COORDINADOR)
Pilar Campaña
Jorge de la Fuente

AGOSTO 2010

**MINUTA EJECUTIVA – N° 17¹
PROGRAMA DE DESARROLLO INDÍGENA MIDEPLAN-BID (ORÍGENES)
CONADI – MIDEPLAN**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2007 - 2009
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2010: \$13.905 millones**

1. Descripción y Objetivo del Programa

El Programa Orígenes (PO) II Fase inició su ejecución en Enero de 2007 y concluye en diciembre de 2011. Este es un programa de desarrollo dirigido a comunidades indígenas rurales que se ejecuta aplicando una metodología participativa en la cual las organizaciones y líderes comunitarios, a través de las Mesas de Planificación Local (MPL)², desarrollan un Plan de Desarrollo Integral (PDI), del que resultan proyectos sociales, culturales, patrimoniales y económicos. Estos proyectos son financiados por un fondo del Programa, el Fondo de Decisión Local (FDL), que es manejado por las propias comunidades. Las MPL cuentan también con financiamiento y asistencia técnica del INDAP y de la CONAF (Ministerio de Agricultura), dependiendo del tipo de proyecto que desarrollen. Participan también como subejecutores, los Ministerios de Educación, con su Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y el Ministerio de Salud con el Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas (PESPI). El Programa es financiado por el Gobierno de Chile (58.87%) y un cofinanciamiento del 41.1% del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo del programa es fortalecer las capacidades³ sociales, culturales y técnicas de las comunidades indígenas para potenciar su desarrollo y aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno público y privado.

El programa ha definido como población potencial a los indígenas rurales de las regiones I, II, VIII, IX, X, XIV y XV menos las comunidades atendidas en primera fase del programa, o sea, la población potencial corresponde a 1.839 comunidades. La población objetivo asciende a 1.207 comunidades que agrupan a 34.443 familias indígenas⁴.

El programa se desarrolla a través de 5 componentes enmarcados dentro de 2 subprogramas:

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID (ORÍGENES) 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 Las Mesas de Planificación Local están conformadas por las comunidades que constituyen cada UP y cuentan con la participación de representantes del programa Orígenes – CONADI, municipios y servicios públicos.

³ Por fortalecimiento de las capacidades de las comunidades se alude específicamente a tres ámbitos: el fortalecimiento de las capacidades organizacionales y de autogestión y ampliación de su patrimonio cultural y natural y la mejora de la capacidad de los hogares indígenas de generar ingresos autónomos. Programa Orígenes.

⁴ Para calcular el número de familias se utilizó el promedio de familias por comunidad de la fase I del programa ORIGENES que correspondía a 34 familias que posteriormente al ver que las comunidades de la fase II contaban con menos familias por comunidad, entonces se amplió el número inicial de comunidades de 1000 a 1207 con lo cual se obtuvo el total de 34443 familias, lo que matemáticamente significan 28,53 familias por comunidad.

Subprograma 1: Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas. Su objetivo es fortalecer a las comunidades indígenas en su capital humano, social, cultural, natural, físico y patrimonial. Está compuesto por los siguientes componentes:

1. Apoyo técnico y financiero para fortalecer las capacidades de las comunidades indígenas para planificar y autogestionar el desarrollo de sus comunidades. Este componente busca fortalecer el capital humano y social de las comunidades y organizaciones indígenas beneficiarias, a través de la realización de procesos de planificación participativa, promoción de procesos de autogestión comunitaria y de formación, capacitación y apoyo a comunidades, organizaciones y asociaciones indígenas en planificación, gestión, ejecución y evaluación de planes y proyectos de desarrollo para lograr una representación efectiva de sus intereses.

Estas acciones culminan con la elaboración, con apoyo de Proveedores de Asistencia Técnica (PAT)⁵, de planes de desarrollo integral (PDI), principal producto de este componente, para cada Unidad de Planificación (UP)⁶. En el marco del PDI, las comunidades cuentan con un Fondo de Decisión Local (FDL), cuya sanción de asignación se efectúa por parte de éstas, organizadas como Mesa de Planificación Local (MPL). Los recursos se asignan a proyectos en las siguientes líneas de acción:

- a) Autogestión para el mejoramiento de infraestructura y equipamiento comunitario y territorial (Componente 1). Se exige destinar un mínimo del 8% del FDL para estos fines.
- b) Autogestión comunitaria de proyectos de fomento del patrimonio cultural y natural (Componente 2). El monto mínimo a asignar es el 16% del FDL.
- c) Línea Proyectos productivos locales (Componente 3). No puede ser superior al 76% del FDL.

Los montos destinados al FDL en cada Unidad de Planificación se determinan en forma directamente proporcional al número de hogares o familias integrantes de las comunidades que forman parte de cada UP. La base de cálculo es estándar e igual en todas las regiones y comunidades del Programa y corresponde a \$ 900.000 (novecientos mil pesos) por hogar.

2. Apoyo técnico y financiero para proteger y fortalecer autogestionadamente el patrimonio cultural y natural de las comunidades. El objetivo de este componente es fortalecer el patrimonio cultural y natural de las comunidades y territorios indígenas, en el marco de la cosmovisión de los Pueblos y de sus procesos de construcción de identidad cultural, propendiendo a su recuperación, ampliación, reconocimiento, protección y desarrollo por parte de la sociedad.

Los principales productos son: (a) financiamiento de proyectos culturales propuestos y aprobados en forma participativa en los PDI y (b) proyectos supra - territoriales o comunales, cuando surjan desde el PDI iniciativas de intercambio socio - cultural con otros territorios o a nivel comunal. En esta categoría se enmarcan: celebraciones rituales, encuentros deportivos, reparaciones o cierres perimetrales de cementerios, gestión y puesta en valor de sitios de interés patrimonial, entre otros.

⁵ Son instituciones, empresas o equipos de profesionales contratados por el Programa para la prestación de servicios consistentes en formación, capacitación, asistencia técnica y apoyo a las comunidades, organizaciones y asociaciones indígenas en la formulación y ejecución de sus Planes de Desarrollo Integral (PDI).

⁶ Una Unidad de Planificación es una agrupación de comunidades que comparten una misma identidad territorial.

3. Apoyo técnico y financiero para desarrollar y autogestionar las actividades económico- productivas de las familias y de las comunidades. El objetivo de este componente es mejorar la capacidad de los hogares rurales indígenas para generar ingresos autónomos, mediante la mejora de sus sistemas de producción, buscando que guarden coherencia con la visión cultural y del territorio de los pueblos originarios, además de ser ambientalmente sustentables⁷. El componente financia los siguientes productos⁸:

(a) Proyectos productivos locales. Son inversiones productivas a nivel de propiedad familiar y comunitaria, definidos en forma participativa por las comunidades participantes de las mesas de planificación local, e incluidos en los Planes de Desarrollo Integral – PDI y financiados con recursos de cada FDL.

(b) Proyectos asociativos territoriales. Se refiere a iniciativas productivas demandadas por grupos de productores indígenas informales, organizaciones indígenas y empresas de indígenas, orientados a generar un impacto económico a nivel territorial.

(c) Proyectos de bienes públicos. Se trata de servicios de segundo piso⁹ que valorizan los activos tangibles e intangibles distintivos o exclusivos de los pueblos originarios, tales como la definición de estándares y certificaciones de calidad, desarrollo de productos y servicios, perfeccionamiento de la articulación con los mercados, marketing y publicidad, asistencia técnica y capacitación especializada, entre otros.

Subprograma 2: Oferta Pública Culturalmente Pertinente. Su objetivo es la modificación de prácticas de entrega de servicios y de articulación con la demanda indígena por parte de los servicios públicos y organismos de la Administración del Estado para que la oferta pública sea más pertinente y adecuada a la realidad sociocultural de las comunidades indígenas. Está integrado por los siguientes componentes:

4. Las comunidades indígenas participantes cuentan con instrumentos y prácticas de educación y salud públicas, y otros servicios adecuadas a su realidad. Este componente opera financiando la ejecución de acciones desde otros servicios públicos, con los que se firman convenios para estos fines. El objetivo es la adecuación y consolidación de instrumentos de intervención en los servicios públicos. Los principales productos son:

- En el sector Educación, financia estrategias educativas tendientes a promover el diálogo intercultural mediante el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) del Ministerio de Educación.
- En el sector Salud, el Programa apoya con financiamiento al Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas (PESPI) del Ministerio de Salud.
- En el sector agrícola, el Programa aporta recursos a INDAP y CONAF del Ministerio de Agricultura para que ejecuten proyectos productivos agropecuarios (INDAP)¹⁰ y proyectos de desarrollo forestal intercultural, de ecoturismo y conservación y manejo y mantención de recursos naturales (CONAF), de acuerdo a lo que establezca, en forma participativa,

⁷ Los objetivos específicos son: (i) mejorar la articulación y acceso de las comunidades y hogares indígenas a la institucionalidad pública relacionada al fomento productivo; y (ii) fortalecer los activos de los individuos, hogares, comunidades, asociaciones indígenas para participar en procesos económicos.

⁸ Cabe mencionar que tanto los Proyectos asociativos territoriales, como los Proyectos de bienes públicos, no están incluidos en el PDI y por lo tanto no se financian con el FDL sino con recursos asignados en el presupuesto regular del Programa.

⁹ Es decir, que no se orientan a financiar una comunidad determinada sino un conjunto de comunidades que realizan actividades económicas del mismo rubro.

¹⁰ Cabe mencionar que esta institución también aporta recursos propios.

cada Mesa de Planificación Local¹¹.

- En el sector de atención jurídica, turismo, infraestructura, medio ambiente, entre otros, el Programa financia asistencia técnica, capacitación, realización de estudios y co-financiamiento de iniciativas acordadas como prioritarias, con instituciones como INJUV, Ministerio de Justicia, FONADIS, INP, entre otros.

Por otra parte, apoya, premia y consolida buenas prácticas de inclusión de la dimensión indígena en los actores institucionales públicos a través de concursos regionales. Por último, financia actividades de capacitación a funcionarios y directivos de servicios públicos.

5. Proyectos definidos en los planes de desarrollo integral se articulan y cofinancian con instancias privadas y públicas. Este componente cuenta con dos líneas de acción. La primera de ellas, tiene como objetivo la articulación de los PDI con los instrumentos de planificación pública a nivel comunal y regional. Para ello, financia (a) asistencia técnica; (b) estudios de preinversión que faciliten la implementación de proyectos priorizados por los PDI y que correspondan al sector público y (c) financiamiento parcial para proyectos de infraestructura y servicios asociados a los estudios de preinversión mencionados en el punto anterior. La segunda, denominada “Apoyo a la consolidación del modelo de intervención del Programa en la política indígena nacional”, contiene un plan de fortalecimiento de la participación de consejeros indígenas en el desarrollo de la Segunda Fase del Programa, a través de asesorías, participación en reuniones de trabajo y asistencia para viajes a terreno.

Entre fines de 2008 y primer semestre de 2009, debido a presiones externas al Programa, fundamentalmente de la dirigencia indígena, se hizo una reformulación importante del Programa, la que no contó con un diagnóstico que la sustente, en función de un objetivo específico: aumentar la disponibilidad de recursos de inversión en las comunidades mediante el FDL, pasando de una base de cálculo para éste de \$721.000 por familia a \$900.000. Ello implicó generar la disponibilidad de M\$ 6.456.000, la que se hizo efectiva reduciendo o eliminando líneas de acción del Programa. Particularmente se eliminaron diversas áreas del Subprograma 2 de Oferta Pública Pertinente (eliminación de las líneas de capacitación de funcionarios públicos y de premiación de buenas prácticas, ambas del componente 4 y reducción significativa de la línea “Articulación del PDI con los instrumentos de planificación pública” del componente 5), mientras que en el Subprograma 1, se eliminó la línea de ejecución de proyectos asociativos y de bienes públicos del componente 3 del Subprograma 1.

2. Resultados de la evaluación

Diseño

El problema que da origen al programa está bien definido e identificado, precisando las condiciones económicas y sociales en que viven los pueblos originarios, las precarias condiciones de vida de la población de las comunidades rurales indígenas, las bajas capacidades técnicas y sociales, el debilitamiento de los patrones culturales y de sus

¹¹ Desde el punto de vista de la gestión interinstitucional, estos convenios se adscriben a este componente, referido a la relación del Programa con los subejecutores. No obstante, los recursos aportados así como los bienes y servicios entregados se contabilizan en el Componente 3 del Subprograma 1, por cuanto los proyectos productivos que define cada Mesa de Planificación Local, forman parte de dicho componente.

costumbres ancestrales y los débiles vínculos formales con el entorno público y privado.

El diseño del Programa se ajusta a la descripción de los problemas y necesidades encontradas en las comunidades del área rural de los pueblos Aymara, Quechua, Atacameño y Mapuche. Los componentes del programa (respuesta al problema) son los necesarios y suficientes y permiten mejorar las condiciones objetivas de las comunidades. Las actividades previamente diseñadas en los componentes, de haber sido implementadas, eran suficientes y necesarias para cumplir con los componentes, con el logro del propósito y con el fin del Programa. Sin embargo, la reformulación del Programa, con el cierre de actividades y debilitamiento en el financiamiento de otras, hace difícil que se pueda cumplir con los componentes y, por ende con el logro del propósito y el fin del Programa.

La reformulación del Programa (2008-2009), que significó el traspaso de fondos desde otras líneas de acción hacia el FDL para inversión en proyectos productivos, afectó la integralidad del Programa. Con la cancelación de la línea de Proyectos asociativos territoriales y Desarrollo de bienes públicos asociados al Componente 3 del Subprograma 1, se perdió la ocasión de innovación en el ámbito del desarrollo económico de las familias y comunidades. Se abortó la posibilidad de emprender proyectos de gran envergadura para el apoyo de la producción tales como obras de regadío en una Unidad de Planificación, packing, centros de negocios, centros de almacenaje, entre otros.

Además, la fuerte reducción en el componente de Apoyo a iniciativas de institucionalización y sostenibilidad del modelo de intervención del Programa asociado al Componente 5 del Subprograma 2, ha afectado principalmente la ejecución de iniciativas innovadoras identificadas en los PDI, cuya viabilidad estaba puesta en su cofinanciamiento con los diversos instrumentos de planificación e inversión públicos a nivel territorial (fondos municipales y/o regionales). Esto ha dañado la proyección que estos planes de desarrollo (PDI) pudieran tener en un mediano y largo plazo¹², al igual que su integración como instrumentos válidos a nivel municipal o regional. Al quitar financiamiento a varias de las líneas de acción, privilegiando mayores recursos a los proyectos del Fondo de Desarrollo Local, el Programa Orígenes asume con mayor fuerza el carácter de instancia financiadora de proyectos más que de Programa que apunta al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

Los indicadores incluidos en el Marco Lógico (MML) son adecuados para medir las cuatro dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia y economía) de desempeño del Programa a nivel de fin, propósito y componentes. También existen indicadores adecuados para medir los ámbitos de control (procesos, productos y resultados).

De acuerdo a la evaluación, los criterios de focalización tanto de comunidades, de familias beneficiarias y proyectos de inversión son coherentes y están en concordancia con el enfoque de planificación, integración y participación que tiene el Programa¹³.

¹² En términos de desarrollo sustentable es muy distinto si 1 millón de dólares se invierte en una cantidad apreciable de motosierras, una para cada beneficiario, a si ese millón se invierte en una obra de regadío que involucra a toda una Unidad de Planificación.

¹³ Para la focalización se llevó a cabo un proceso de postulación y selección de comunidades en las regiones IX, X y XIV donde se ubica el 85% del total de comunidades focalizadas, según lo señalado por el equipo ejecutor del Programa. Para el caso de las regiones I, II, VIII y XV se decidió incorporar al total de comunidades que no fueron beneficiarias de la Fase I. Los criterios de selección, primero de las comunas o municipios y luego de las comunidades se relacionan principalmente con una alta concentración de población indígena rural pobre, la identificación de comunidades y familias beneficiarias del Fondo de Tierras y Aguas y el carácter de reconocimiento jurídico de la comunidad.

No obstante lo anterior, se considera necesario segmentar a los beneficiarios de los proyectos productivos (componente 3) para prestarles servicios más pertinentes. En efecto, en la población objetivo están conviviendo dos realidades muy distintas: indígenas en edad adulta, con menos incentivos a innovar y con bajo nivel de activos, además del bajo nivel de instrucción. Por otra parte, están los indígenas que cuentan con niveles aceptables de activos tierra y con una dinámica comercial que posibilita la incorporación de tecnología y de la innovación productiva.

Cabe mencionar que en este marco, producto de la aplicación de la Ley Indígena 19.253, que obliga a las comunidades indígenas a establecer una directiva para obtener su personería jurídica, nuevos dirigentes han asumido la responsabilidad de la representación comunitaria en muchas de las MPL, desplazando a los líderes tradicionales como los ngenpin, lonko, machi. Dependiendo de la dimensión que presente este fenómeno, se podría estar en presencia de un proceso de debilitamiento de una de las bases sobre las cuales se construye la identidad de la sociedad y la cultura del pueblo mapuche.

Organización y Gestión

El Programa Orígenes (PO) es un programa descentralizado cuya estructura abarca tres niveles; el nivel central que corresponde a la dirección y gestión del Programa¹⁴; el nivel regional en donde se ubican las Unidades de Ejecución Regionales (UER) encabezadas por Coordinadores Regionales y el nivel local (Las Unidades de Planificación-UP) donde operan las Mesas de Planificación Local apoyadas por los Coordinadores Técnicos Locales (CTL). El Programa cuenta con un Reglamento Operativo que da solidez a la orientación de sus actividades ya que facilita la operación del conjunto de sus componentes. Pero, en la práctica, algunos de los mecanismos de coordinación no han operado con la debida periodicidad y hay heterogeneidad en su funcionamiento tanto al interior de las regiones y entre los tres niveles de coordinación. Para ahondar en este punto:

- a. A diferencia del Subprograma 1 que cuenta con 1 encargado en cada región¹⁵, solo en la IX Región de La Araucanía hay un Encargado para el Subprograma 2. En el resto de las Regiones¹⁶, las funciones de coordinación del Subprograma 2 recaen en el Coordinador Regional al que, en la práctica, le es difícil cumplir en un cien por ciento con esta responsabilidad debido a lo recargado de sus tareas¹⁷ así como también a las dificultades que implica establecer una coordinación sistemática y permanente con los representantes de los Programas PEIB y PESPI en las correspondientes regiones¹⁸.

¹⁴ En la que se encuentra la Coordinación Nacional y las distintas unidades de gestión.

¹⁵ En los convenios de sub-ejecución con INDAP y CONAF, se exige la representación de estas instituciones en las MPL.

¹⁶ Regiones I, II, VIII, X, XIV y XV.

¹⁷ Entre ellas: 1. Administrar, coordinar, controlar, supervisar y orientar la ejecución global del Programa y sus respectivas líneas de acción en la región, velando por el cumplimiento del Contrato de Préstamo, el Reglamento Operativo del Programa, su Marco Lógico, los convenios de sub-ejecución y los contratos y convenios que se suscriban a nivel regional; 2. Suscribir acuerdos, convenios y contratos; 3. Representar a la Coordinación Nacional ante las autoridades regionales, provinciales y locales.

¹⁸ Algunas de las dificultades señaladas en los dos últimos informes de evaluación de Orígenes al BID son: Los procesos de contratación y licitación en el Ministerio son lentos, mínimo 3 meses para tener actos administrativos tramitados lo que ha perjudicado la ejecución de actividades y tareas propias del Programa. Debido a la política de supervisión del Ministerio el apoyo de estos profesionales al programa se ha visto disminuido para apoyar la debida ejecución de las actividades del Programa. La aplicación de normas y recomendaciones de los entes fiscalizadores ha introducido nuevos requerimientos a los sostenedores de escuelas para la suscripción de convenios, lo que ha significado demora en los procesos de los proyectos educativos EIB.

- b. A pesar de los convenios establecidos con los programas PEIB y PESPI (y los respectivos compromisos de coordinación que contienen) y del cofinanciamiento que otorga el PO, ello no ha sido suficiente como para que Orígenes tenga control sobre las acciones realizadas, y de esta forma la coordinación con ambos programas se ha visto dificultada. Orígenes no ha podido ejercer la suficiente autoridad para calificar, corregir o redireccionar al PESPI/PEIB en las áreas de intervención del Programa (las Unidades de Planificación), debido a que estos programas están dentro de la malla de ejecución central de cada uno de estos ministerios (Salud y Educación), donde Orígenes tiene una débil capacidad de intervención¹⁹.
- c. El Componente 1 de Fortalecimiento de Comunidades y Organizaciones del Subprograma 1, y el Componente 5 de Apoyo a Iniciativas de Institucionalización y Sostenibilidad del Modelo de Intervención del Programa perteneciente al Subprograma 2, tienen un objeto común de intervención, cual es la Mesa de Planificación Local (MPL) y sus dirigencias. Mientras el Componente 1 desarrolla acciones de capacitación a las dirigencias, el Componente 5 desarrolla acciones de articulación de estas dirigencias con los gobiernos locales y provinciales. Sin embargo, en la práctica, no existe entre ellos espacios de coordinación formales en sus actividades que se traduzcan en productos ligados a las metas propuestas en el componente 5. Tampoco existen instrumentos ni mecanismos concretos que permitan potenciar esta natural complementariedad entre ambos componentes y así potenciar el trabajo de las Mesas. Por ejemplo, de las 45 actividades de capacitación realizadas por el PO entre 2007 y 2009, solo el 13% de ellas estuvieron orientadas al fortalecimiento de las capacidades de gestión del desarrollo de los dirigentes²⁰, en las cuales participó el 3,5% del total de los/las dirigentes que participaron de eventos de capacitación (6.551 en total). De acuerdo a la evaluación, la capacitación en gestión para el desarrollo es el instrumento más valioso para el logro de una sistemática y positiva articulación de las MPL con los gobiernos locales y provinciales, de modo que ambos componentes deberían compartir una estrategia común de fortalecimiento de las dirigencias orientado a la gestión de éstas con el sector público.

En lo institucional, el PO tiene cuatro instituciones que actúan como sub-ejecutoras: (i) el Ministerio de Educación; (ii) el Ministerio de Salud; (iii) el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP); y (iv) la Corporación Nacional Forestal (CONAF). INDAP y CONAF han firmado el compromiso de participar en los Planes de Desarrollo Integral que se formulan en las Mesas de Planificación Local. La naturaleza descentralizada (a través de Direcciones Regionales) de INDAP y CONAF, y la coincidencia en la población objetivo, han facilitado una adecuada relación y coordinación de trabajo a nivel de las MPL. No

¹⁹ De acuerdo a información dada por Orígenes, estos dos programas operan con independencia del PO, sin una coordinación sistemática. Tal como se plantea en el Informe al BID del Primer Semestre de 2009 respecto al Componente 4 del Subprograma 2, "El Programa Orígenes, ha tenido serios problemas de interlocución para el ejercicio del control de gestión, no sólo en términos de cumplimiento de las cláusulas administrativas, sino que principalmente en la discusión y el análisis para la profundización de contenidos, metodologías y orientaciones en el desarrollo de las acciones. Y continúa, "naturalmente este no es un problema sólo atribuible a los subejecutores, sino que probablemente a responsabilidades compartidas que ameritarían de una mayor interacción para acercar posiciones, consensuar medidas correctivas, incorporar lecciones aprendidas y hacer los ajustes sobre la marcha".

²⁰ Estas actividades de capacitación son: 1) Diplomado Escuela Andina que se ha realizado por 3 años consecutivos; 2) Capacitaciones en las MPL en las Regiones de Los Ríos y de Los Lagos Temáticas de capacitación en Ley y desarrollo indígena, Ordenamiento territorial, Desarrollo forestal, Medio Ambiente, Estrategias desarrollo Ad Mapu y Control Territorial, Reconstrucción; 3) Capacitación en Materia medio Ambiental en las MPL de las regiones De Los Ríos y de Los Lagos, para fortalecer el proceso PDI en el área correspondiente. CONADI, CONAF, Servicio de Salud, Gobierno Regional y Departamentos Provinciales de Educación; 4) Diploma de "Formación de monitoras(es) en desarrollo Sustentable con Perspectiva de Género", organizado por la Universidad de Concepción e INDAP Regional.

obstante, el aporte comprometido por algunas instituciones públicas al programa ha sido dificultoso y poco oportuno, provocando problemas en la implementación del programa. A modo de ejemplo, el informe del programa al BID del primer semestre del año 2009, indica que en la Ley de Presupuesto INDAP contó solamente con 1.247 millones de pesos y había solicitado 4.500 millones, situación que generó problemas en la operación del programa y en la respuesta a la demanda de los usuarios.

El Programa Orígenes coordina y se complementa con el Programa Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI) de CONADI con el propósito de incluir, como sus beneficiarias, a todas las comunidades indígenas usuarias de este Fondo, aplicando en ellas el conjunto de su modelo de intervención. Se estima que esta complementariedad entre ambos programas de la CONADI es un factor de integralidad y de potenciación de desarrollo que influye positivamente en las familias y comunidades indígenas. No hay coordinación formal con el Fondo de Cultura y Educación de la CONADI. Se estima que existe un riesgo de duplicidad con este Fondo dada la clara relación de propósito que existe entre ellos²¹ y la coincidencia sobre la población objetivo.

El sistema de *seguimiento y evaluación* propuesto por Orígenes, no tiene un carácter sólo de control o supervisión, ni sólo de reporte o rendición de cuentas sobre el progreso del proyecto, sino también tiene un enfoque participativo que implica la participación activa de los actores involucrados e interesados en los diferentes ciclos del proceso de evaluación y monitoreo²² (los PAT, CTL y el personal de las distintas unidades de gestión). La información generada, que es recogida e incorporada al sistema por las PAT, es periódica, y es suficiente para la gestión del Programa y la cuantificación de los indicadores de la Matriz de Marco Lógico, sin embargo las dificultades de supervisión y coordinación entre algunos PAT y CTL provoca demoras en el ingreso de la información, las que resultan en retrasos en el sistema de información general.

El Programa cuenta con una Línea de Base²³ cuyas variables se basan en la Matriz de Marco Lógico (MML). Uno de los instrumentos utilizados para la construcción de la línea de base²⁴, los informes de diagnóstico levantados por los PAT²⁵ y analizados en el estudio de la Universidad Católica sobre los 29 diagnósticos participativos representantes de 248 comunidades (que representan el 20.5% del total de comunidades beneficiarias del PO)²⁶ tiene sólo una validez parcial, en tanto una proporción importante de las variables utilizadas en el estudio presentan un importante porcentaje de casos sin información²⁷, lo que dificultaría posteriores evaluaciones de impacto.

Por otra parte, el Programa no cuenta con un sistema de control, supervisión y capacitación de las PAT que dan el apoyo a las comunidades, por lo tanto no se sabe de la calidad de atención al usuario. Por otra parte, el estudio complementario realizado en el

²¹ Los objetivos del Fondo de Cultura y Educación son: i) potenciar la promoción de iniciativas artísticas y culturales indígenas; ii) desarrollar un plan de protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultural e histórico indígena en riesgo, con participación de las comunidades indígenas; y iii) contribuir a la promoción de la medicina tradicional.

²² El seguimiento y la evaluación son considerados como "tarea de todos", bajo el principio de corresponsabilidad en los procesos de desarrollo.

²³ Esta Línea de base tiene grupo de control para el ámbito productivo.

²⁴ El otro instrumento fue el VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal de 2007.

²⁵ Los informes de diagnóstico son parte de los productos iniciales que se trabajan dentro del proceso de formulación de los Planes de Desarrollo Integral (PDI) en cada Unidad de Planificación (UP).

²⁶ Caracterización y Sistematización de Planes de Desarrollo Integral de Territorios Indígenas Beneficiarios de la Fase II del Programa Orígenes. PUC, Dirección de Estudios Sociológicos, DESUC. Santiago, 2009.

²⁷ De un total de 100 variables, 54 de ellas contaban con más del 70% sin información, 23 contaban con 50 a 69,9% casos sin información y 23 contaban con 20 a 49,9% sin información.

marco del presente proceso evaluativo reveló, por un lado, dificultades de los CTL para supervisar a los PAT y por el otro, ausencia de fiscalización de los servicios entregados, desde la perspectiva de los beneficiarios.

Eficacia y Calidad

El ritmo de producción de los planes de desarrollo integral (PDI), que había alcanzado un avance del 36% acumulado en 2008, logró un 64% al 2009 llegando a 145 UP que completaron y validaron sus PDI, lo que implica un ritmo apropiado de producción de la principal actividad del componente 1, considerando que el Programa finalizará en 2011.

Del mismo modo, los proyectos financiados con el Fondo de Decisión Local que establece cada PDI, alcanzaron en 2009 un ritmo de producción aceptable, considerando que resta aún un margen de tiempo hasta fines de 2011, tanto en los de fortalecimiento organizacional (componente 1, 63,6% terminados de 1.293 proyectos aprobados)²⁸, culturales (componente 2, 50,8% finalizados de 935 proyectos aprobados) y productivos (componente 3, 63,5% finalizados de un total de 875 proyectos²⁹).

Las acciones orientadas al fortalecimiento del capital humano (dirigentes indígenas hombres y mujeres), social (organizaciones indígenas) y de las MPL (conjunto de los miembros que las conforman), del Componente 1, no han sido suficientes. La evaluación reconoce que se superó con creces la meta de dirigentes indígenas capacitados (700), alcanzando un acumulado de 5.057 comuneros y dirigentes al año 2009. No obstante, la mayoría de las actividades de capacitación tienen la característica de ser de corta duración y heterogéneas en sus contenidos³⁰. Con excepción de 2 Diplomas³¹, la capacitación de Orígenes para el fortalecimiento de las dirigencias de las MPL no ha tenido un carácter integral, no habiendo abordado aspectos que se estima relevantes, tales como gestión, negociación, formulación y evaluación de proyectos, contraloría social, desarrollo de las capacidades de liderazgo, entre otros. El no contar con actividades de este tipo dificulta el logro del propósito del Programa, ya que una formación integral y sostenida en el tiempo es uno de los factores relevantes que dan y aseguran la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y de la inversión que el Programa hace en las comunidades.

La evaluación contó con escasa información descriptiva de los 3.311 proyectos productivos locales (componente 3). No obstante, con esta escasa data, se los tipificó y clasificó. El análisis del número, tipo y monto de los 297 proyectos productivos que contaban con suficiente información, indica una fuerte dispersión de las inversiones del Programa y una orientación hacia micro-proyectos familiares³². Se considera que la

²⁸ Cabe mencionar que en 2008 los niveles de avance fueron lentos para los tres tipos de proyectos: 16% de proyectos finalizados en 2009 para los productivos, 11% para los culturales y 18% en cuanto a los de fortalecimiento organizacional, según lo informado por el equipo ejecutor en la Matriz de Marco Lógico que suministró al panel, situación que a la luz de los resultados para el año 2009 fue subsanada.

²⁹ Los proyectos tienen una duración variable, dependiendo de la naturaleza del proyecto y lo que hubiera determinado cada UP en cada PDI. No obstante, deben concluir antes de la finalización del Programa (2011).

³⁰ Éstos van desde un Taller artesanal de 1 jornada hasta el Diploma de Formación en Desarrollo Sostenible con Perspectiva de Género de 60 horas lectivas y al cual asistieron 15 dirigentas de la Región del Bio-Bio.

³¹ El Diplomado mencionado en la nota anterior y el Diploma Escuela Andina de Antofagasta, del cual se desconoce el número de comuneros y/o dirigentes asistentes.

³² Los que se distribuyen en la compra de motosierras e implementos (21,7% del total de proyectos), infraestructura ganadera (8,6%), confección de vestuario (8,1%), cabañas turísticas (6,8%), manejo del bosque nativo (6%), herramientas y equipos (5,8%), taller de muebles (5,5%) y ganadería (4,8%), seguido de un número grande de pequeñas iniciativas metalmecánicas, talleres y servicios.

importante proporción en inversión en la mera adquisición de insumos (por ejemplo, motosierras e implementos, otras herramientas y equipos) determina que el componente no se logre plenamente, no apuntando al objetivo central del propósito.

El comportamiento del componente 4 es diferente según las líneas de acción que opera: aquellas orientadas a salud y educación han superado la meta establecida, desplegando acciones que se consideran pertinentes y oportunas. En efecto, se han implementado 7 modelos de salud intercultural (la meta era 3) y 162 escuelas aplican currículos interculturales (meta: 120 establecimientos). Las acciones corresponden a las comunas atendidas por el Programa.

El Componente 5 cuenta con dos líneas: la primera tiene como objetivo articular los PDI con los instrumentos de planificación pública a nivel regional y local. No obstante, en la práctica se redujo, hasta la reformulación del año 2009, al financiamiento del funcionamiento de nueve oficinas municipales de asuntos indígenas y otras acciones. Se valora su importancia pero se considera que su existencia por se no asegura que se logre el componente. Asimismo, con esta línea se financió acciones que incluyen construcción de cementerios, habilitación de baños, entre otros, las que no son pertinentes con el objetivo de esta línea³³. Por lo tanto, se considera que esta línea de este componente no ha sido lograda.

La segunda línea del Componente 5 se denomina “Apoyo a la consolidación del modelo de intervención del Programa en la política indígena nacional”. Los recursos asociados se transfirieron a CONADI en 2007 con los que se contrató una consultora para el financiamiento de asesorías a los consejeros nacionales, financiamiento de encuentros nacionales de consejeros y sus traslados, de acuerdo a un Plan de fortalecimiento de consejeros indígenas. Cabe mencionar que el Plan no incluye actividades de capacitación. Por otra parte, el papel de la consultora se limitó a tareas logísticas de los eventos y tareas administrativas asociadas a la contratación de consultores y tareas de seguimiento. Al respecto, se considera que estas acciones no son pertinentes con un Plan de Fortalecimiento; por lo tanto, no contribuyen al logro del componente.

Considerando el conjunto de líneas de acción que fueron eliminados o reducidos, se considera que a pesar del aceptable nivel de producción del resto de líneas de acción de sus componentes, el propósito se logra parcialmente³⁴.

No es posible concluir sobre los beneficiarios atendidos por el Programa: por un lado, a nivel de componente, el componente 1 lo recibieron 1.207 comunidades involucradas, 1.196 comunidades el componente 3 y en el componente 2 solo se atendió al 40,6 % de las 1.207 comunidades definidas como población objetivo. Sin embargo, puede ocurrir que una misma comunidad indígena pudiera estar atendida por más de uno de ellos, razón por la cual no es apropiado adicionar estos datos. En segundo lugar, en cuanto a los componentes 4 y 5, solo se cuenta con antecedentes sobre actividades y sus beneficiarios –docentes, alumnos, personas atendidas por el sistema de salud intercultural- sin precisar si tienen relación con la población objetivo definida para el programa . De todos modos, a nivel de Programa, la información suministrada por el

³³ Aunque estas actividades bien podrían haber sido financiadas por otra línea dentro del Programa, por ejemplo el Fondo de Desarrollo Local, siempre que hubieran sido promovidas por las propias comunidades involucradas en la MPL.

³⁴ Dado que los indicadores a nivel de propósito se refieren en su mayor parte a la dimensión de resultado final, éstos no han sido cuantificados.

equipo ejecutor señala que las 1.207 comunidades que conforman la población objetivo fueron atendidas.

Un estudio realizado en 2009³⁵, consideró la opinión de los usuarios sobre los objetivos y operación de la segunda Fase de Orígenes, así como percepciones de los mismos. Los beneficiarios, consideran adecuada la estrategia adoptada por el programa de intervenir por territorios, aspecto que se diferencia de la primera fase del programa. Pero por otra parte, se observa disconformidad por la lentitud de los procesos para la asignación de recursos y por la baja calidad del apoyo técnico entregado por las PAT. Los beneficiarios indican que los técnicos sólo se ven en las actividades grupales y sólo visitan las explotaciones de los dirigentes de las comunidades.

Antecedentes Financieros

El Presupuesto del Programa tuvo una variación positiva de 37% en el periodo 2007-2010, alcanzando \$21.439 millones el último año. Cada uno de los ítems de las fuentes de financiamiento presenta una participación variable en el periodo evaluado, observándose un crecimiento en la participación tanto del aporte en presupuesto de otras instituciones³⁶ (0% en 2007, 7% en 2008, 9% en 2009 y 35% en 2010), así como del aporte de beneficiarios (1,4% en 2007, 5,7% en 2008 y 7% en 2009³⁷). Por su parte, el gasto experimenta un crecimiento de 161%, alcanzando \$24.096 millones en 2009. De éstos, un 8% corresponde a gasto con cargo al presupuesto de otras instituciones. El crecimiento del gasto se explica por el creciente proceso de implementación del programa y de los recursos que van demandando las comunidades.

El mayor aumento lo tiene el componente 3 de Apoyo a actividades económico productivas con un crecimiento de 411% en el periodo 2007-2009³⁸, alcanzando \$6.515 millones en 2009, cifra que representa un 37% del gasto en componentes. Luego le sigue el crecimiento del gasto del componente 1 de fortalecimiento de las capacidades de la población indígena con un 290% en el mismo periodo, que alcanza en 2009 \$4.842 millones, lo que corresponde a 27% del gasto.

Eficiencia y Economía

La inversión promedio por proyecto adjudicado ha aumentado de 2,75 para el año 2007 a 4,39 millones de pesos para el año 2009, a excepción del primer año, 2006, donde la inversión promedio alcanzó a 6,05 millones de pesos pero los proyectos fueron muy pocos.

Los gastos de administración han disminuido de un 21% en el año 2007 a un 9,8% en el año 2009 respecto al gasto total del programa, lo que es consistente con el proceso de instalación del programa y con la implementación de las actividades de intervención. Asimismo, los gastos de administración, obtenidos en el año 2009 son adecuados a programas sociales donde se atiende a población vulnerable, con mayores dificultades para el aprendizaje y con difícil manejo del entorno social y económico.

³⁵ Servicio de consultoría para la retroalimentación al programa orígenes a partir de la experiencia de los actores del sistema de intervención Alcalá Consultores. 2009

³⁶ INDAP y Fondo de Desarrollo Indígena.

³⁷ No se registran aportes de beneficiarios en 2010.

³⁸ No se considera el año 2006 en este análisis, debido a que la mayor parte de las acciones se materializan al año siguiente.

Por otra parte la ejecución presupuestaria³⁹ pasó de 60% en el año 2007 a 122% el año 2009, situación que se explica por los problemas de gestión que se dieron en los inicios del programa, tanto, en Orígenes como en algunos subejecutores. Las causas tienen relación con las atribuciones legales de las instituciones involucradas que impidieron una rápida asignación de recursos, situación que posteriormente – pero tardíamente – fueron solucionados.

Parte del aporte de terceros al desarrollo del programa ha sido realizado por los beneficiarios, los que han efectivamente entregado 2.770 millones de pesos que corresponde al 12,9% del financiamiento de proyectos incluidos en los PDI. Se considera destacable el aporte realizado por los beneficiarios, ya que la población objetivo del programa es considerada vulnerable y con altos grados de pobreza lo que supuestamente disminuiría la probabilidad de su aporte.

Justificación de la Continuidad

La necesidad que dio origen al programa sigue vigente: tal como lo señala la información estadística disponible, que data de 2006, los grupos indígenas son más pobres que el resto de la población chilena. El Programa Orígenes nace de la fuerte y sostenida demanda de la población de los pueblos originarios chilenos por mejores condiciones de vida y el reconocimiento de su identidad por parte del Estado y la sociedad en general. Por otra parte, responde a la preocupación de los últimos gobiernos por promover el desarrollo con equidad de las comunidades indígenas.

El diseño original del Programa es apropiado para enfrentar este problema. En efecto, atender a las comunidades en forma colectiva, participativa, incluyendo proyectos culturales, organizacionales y productivos es apropiado. Más aún, la incorporación de acciones orientadas a la identificación y premiación de buenas prácticas, proyectos asociativos y la promoción de adecuaciones en los ámbitos de salud, educación y otras instancias públicas constituye un acierto. Por último, contemplar la incorporación de los Planes de Desarrollo Integral en instancias de gestión comunal y regional, es un elemento clave para facilitar la sostenibilidad del Programa.

No obstante, a instancias de lo requerido por dirigentes indígenas y autoridades políticas el Programa se vio obligado a reducir e incluso eliminar algunas líneas de acción para fortalecer los recursos en otras, debilitando su carácter de promotor del desarrollo, fortaleciendo una posición de “fondo de proyectos locales”. Se considera que reinvertiendo en las líneas de trabajo drásticamente reducidas, fortaleciendo el ritmo de producción de sus componentes, expandiendo su accionar por un año adicional al periodo de ejecución estipulado^{40 41} y considerando que la necesidad que originó el Programa sigue existiendo,

³⁹ El análisis incorpora sólo presupuesto y gasto del Programa, excluyendo el aporte de INDAP y el FDI.

⁴⁰ En áreas indígenas de América Latina, con características de pobreza y discriminación similares a las que se dan en Chile, la experiencia investigativa ha demostrado que lapsos de 6 a 8 años de una adecuada intervención y acompañamiento son necesarios. Sólo a partir del 7º año se hacen notorios los procesos de adopción de nuevas tecnologías y consolidación de nuevos mercados, las organizaciones económicas y sociales de la población meta están en capacidad de gestionar sus propios recursos y de vincularse con el sector público y privado y por tanto, existen mayores posibilidades de estar frente a un programa de desarrollo sostenible.

⁴¹ (a) Quijandría, B.; Monares, A. y Peña Montenegro, Raquel. 2000. Hacia una Región sin Pobres Rurales. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA, División de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Primera Edición Noviembre, 2000, Segunda Edición. Agosto, 2003; (b) O. Lozano. 2001. Organización, participación comunitaria y empoderamiento en el Proyecto de Desarrollo de Poblaciones Rurales Pobres de Venezuela (PRODECOP). En Memorias del Simposio IFSA-IESA. Santiago, Chile; (c) Quijandría, B. y Peña Montenegro, Raquel. 2006. Learning from the Rural

se justifica su continuidad, tomando en cuenta las recomendaciones elaboradas por el Panel Evaluador.

3. Principales Recomendaciones

Diseño

1. Revisar los criterios de selección de la población objetivo para la implementación del componente 3 del programa, estratificando los productores, definiendo subgrupos al interior de la población objetivo.

Organización y Gestión

1. Elaborar un Plan de Gestión que contemple desarrollar las actividades previstas por el Programa durante el año 2011 –incorporando las recomendaciones del Panel- y la implementación de las siguientes actividades o productos, lo que requeriría agregar un año más al Programa -2012- reservado exclusivamente a la ejecución de las siguientes actividades:

Recomendación I: En el componente 1 de Fortalecimiento de Comunidades y Organizaciones Indígenas, se recomienda diseñar y ejecutar un programa sistemático de *capacitación para la participación en el desarrollo rural*, orientado a los miembros de las MPL (dirigentes indígenas, PAT, CTL). Este programa de capacitación para dirigentes indígenas implica el desarrollo de distintos módulos temáticos junto con visitas de campo a municipios rurales exitosos en relación a la existencia de espacios ya institucionalizados de desarrollo local participativos. Uno de estos ejemplos son los Comités de Desarrollo Local (CDL) de los municipios rurales más pobres de la IV Región.

Dicho Programa, de 10 meses de duración, tendría como objetivo: i) transferir capacidades técnicas para la toma de decisiones y la formulación de proyectos sociales y productivos, dentro del PDI; ii) avanzar hacia el logro del establecimiento de relaciones asociativas entre el municipio y las MPL, que favorezcan y den impulso a un desarrollo rural más participativo, más equitativo, más dialogante y más consensuado y con una mayor eficiencia del gasto de los recursos; iii) desarrollar la capacidad de negociación entre los distintos actores del desarrollo y favorecer la resolución de conflictos; iv) vincular a las organizaciones indígenas con el municipio y con el gobierno provincial.

Recomendación II: Diseñar una estrategia que vincule de manera sistemática y coordinada (que involucre metas compartidas), para los años 2011 y 2012, el componente 1 de *Fortalecimiento de comunidades y organizaciones indígenas* y el componente 5 de *Apoyo a iniciativas de institucionalización y sostenibilidad del modelo de intervención del Programa*. Para este fin, se requiere delinear un Plan que defina acciones proactivas tendientes a crear y consolidar la relación de las comunidades indígenas con las autoridades municipales. En este Plan se debe:

a) Definir y aplicar instrumentos para la articulación de los PDI con los planes e instrumentos de planificación pública a nivel comunal y regional;

b) Identificar y aplicar instrumentos y espacios de coordinación formal entre las MPL y las autoridades municipales correspondientes. Una primera acción es reactivar el Artículo 87 del Reglamento Operativo donde se señala que las autoridades municipales serán invitadas a participar en la MPL con el objetivo de tomar conocimiento de la Estrategia de Desarrollo de las comunidades, informarse del PDI e integrarlo a su planificación comunal, integrar y articular las visiones de desarrollo que poseen las autoridades comunales con las comunidades indígenas organizadas en las MPL y gestionar y coordinar el apoyo institucional y técnico del municipio para la presentación de los proyectos de inversión al Sistema Nacional de Inversiones del Estado.

2. Optimización de gestión de los bienes y servicios entregados a los usuarios, mediante:

Recomendación I: Fortalecimiento del sistema de seguimiento y monitoreo técnico de los proyectos en terreno que incluya: (i) la revisión en terreno de los contenidos y metodologías utilizadas por las PAT; (ii) la revisión de la pertinencia, oportunidad, calidad y otros aspectos de los proyectos ejecutados en el marco del componente 4, especialmente los vinculados a las áreas de salud y educación.

Recomendación II: Revisión de los formatos de contratos o convenios entre el programa y las entidades subejecutoras previendo los riesgos que normalmente existen en la relación agente-principal, o sea, la asimetría de información de las partes involucradas y el riesgo moral de los subejecutores, considerando especialmente cláusulas que aseguren la entrega de los recursos comprometidos en forma oportuna y en las condiciones estipuladas entre las partes. De esta forma se mejorará el cumplimiento de los subejecutores y la implementación del programa.

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

AGOSTO 2010

OFICIO N° 634 /

MAT.: Envía informe de respuesta institucional a Informe Final Panel de Expertos.

TEMUCO, 02 SEP 2010

**DE : FRANCISCO PAINEPAN PARADA
DIRECTOR NACIONAL CONADI**

**A : PAULA DARVILLE A.
JEFA DIVISION CONTROL DE GESTION
DIRECCION DE PRESUPUESTO**

De mi consideración:

Mediante la presente adjunto usted un informe con antecedentes sobre el proceso y resultados desarrollado por el Panel de Evaluación de DIPRES al Programa Orígenes de CONADI.

Sin otro particular, saluda atentamente a Usted



**FRANCISCO PAINEPAN PARADA
DIRECTOR NACIONAL
CONADI**

FPP/IMM/KDM/IMM

Cc:

- Karina Doña Molina- Coordinadora Nacional Programa Orígenes
- Fdo. Munita Jordan- Encargado Unidad de Seguimiento Programa Orígenes
- Ivan Castro- Coordinador Ministerial de Evaluación
- Carla Banfi L.- Sectorialista DIPRES
- Archivo Director
- Partes

Respuesta Institucional a Informe de Evaluación del Programa Orígenes realizado por Panel de Expertos de DIPRES

I. APRECIACION GENERAL

En su conjunto, el proceso de evaluación desarrollado fue de gran interés e importancia para el desarrollo actual del Programa Orígenes y para retroalimentar la etapa de ejecución en que se encuentra.

Mayoritariamente, las conclusiones a las que llega el Panel corresponden a temas y elementos de la gestión de éste que compartimos y que ya habían sido analizados por las Unidades responsables de su ejecución y sobre los cuales se han estado fortaleciendo diversos planes de acción en aquellos ámbitos en que así lo ameritaba. Lo expuesto, no quita que tengamos algunos puntos de discrepancia con ciertas conclusiones y afirmaciones del Panel, las cuales se detallan en el punto siguiente.

Es de agradecer el esfuerzo desarrollado por los tres integrantes del Panel evaluador, para lograr insertarse, conocer y evaluar en corto tiempo un programa con la magnitud y complejidad que presenta Orígenes.

II. PUNTOS DE DISCREPANCIA CON CONCLUSIONES DEL INFORME

Respecto a las conclusiones a que llega el Panel en su evaluación, debemos señalar que estamos en desacuerdo con algunas de ellas y con algunas afirmaciones específicas que entregan. Todas estas las observamos en su momento y entregamos al Panel los respectivos antecedentes de respaldo:

1. *“...No obstante lo anterior, el panel considera que esta focalización no permite atender apropiadamente los beneficiarios de los proyectos productivos (componente 3). En efecto, en la población objetivo están conviviendo dos realidades muy distintas, que se pueden observar en los antecedentes entregados por el estudio de línea base del programa: indígenas en edad adulta, con menos incentivos a innovar y con bajo nivel de activos, además del bajo nivel de instrucción. Por otra parte, están los indígenas que cuentan con niveles aceptables de activos tierra y con una dinámica comercial que posibilita la incorporación de tecnología y de la innovación productiva” (pág. 9)*

“Dicho lo anterior existe un aspecto que no ha sido contemplado en la focalización: lo que se ha definido como productores agropecuarios no son tales, ya que se confunden las categorías de productores de subsistencia con productores articulados con los mercados agropecuarios. Estas dos tipologías podrían tener tratamientos e instrumentos diferentes, ya que el de subsistencia tiende a diversificar sus fuentes de ingresos para lo cual vende su mano de obra, intensifica las

actividades de recolección y la producción para el autoconsumo familiar. En cambio el que tiene suficientes activos, como la tierra, requiere modernización e innovación productiva y facilidades para articularse exitosamente a los mercados.” (pág. 113)

Efectivamente, es parte de la realidad de las comunidades indígenas (y de los campesinos no indígenas) la existencia y convivencia de diferentes estratos de agricultores, que estarían oscilando entre productores de autoconsumo (y con estrategias diversas de generación de ingresos) versus productores con mayor grado de vinculación al mercado. Cada uno de estos estratos con características y problemáticas propias. Sin embargo, lo que no compartimos es que esta estratificación sea destinada a “focalizar” productores, así como tampoco que requieran de un instrumento específico.

Dado que el Programa Orígenes se fijó como meta una cobertura total, a través de un enfoque territorial e integral, no es pertinente focalizar solo en un estrato de la población objetivo, analizando los elementos de un solo componente del Programa; el enfoque territorial implica trabajar una planificación participativa con todas las familias de un sector. La estratificación se hace, no para focalizar, sino para definir la estrategia de intervención del territorio. En ese sentido, los instrumentos diseñados en conjunto con los sub ejecutores deben ser necesariamente flexibles, con tal de identificar el estrato en que se encuentra la unidad familiar, acoger su demanda y orientar una estrategia colectiva, pertinente y sustentable.

A diferencia de lo que señala el informe, el componente si consideró, en cada uno de sus instrumentos, realizar una estratificación previa del tipo de productor. Tal como lo señala la Resolución 1.111 que regula el instrumento que INDAP pone a disposición del Programa Orígenes, que señala en su punto 7:

7. Estructuración del Fondo

Los Proyectos Productivos Locales de Desarrollo Comunitario, se podrán estructurar por etapas, de acuerdo a los siguientes criterios:

- **Etapa 1, básica:** Destinada a ampliar la superficie para la producción agropecuaria (rehabilitación de suelos, establecimiento de praderas, recuperación de dunas, obras de drenaje, conservación de suelos, pozos acumuladores, etc.).
- **Etapa 2, de acumulación simple:** Destinada a mejorar la capacidad productiva de suelos (fertilización, aplicación de cal, fosfatos, etc.) riego intrapredial, mejoramiento e incremento animal y vegetal, animales de trabajo, capitalización intrapredial (cercos, distribución de riego, galpones, maquinaria, equipos, invernaderos, mangas, corrales, semillas de calidad, ganadería mayor y menor, frutales, núcleos de abejas, etc.)
- **Etapa 3, de acumulación ampliada:** Destinada a la capitalización extrapredial (riego, maquinaria, procesamiento de materias primas, galpones intercomunitarios, etc.), comercialización de productos (marketing, desarrollo de productos, diseño de imagen corporativa,), apoyo al proceso de formalización (resolución sanitaria, iniciación de actividades, permisos, gastos administrativos).

Del mismo modo, los Términos de Referencia del Instrumento que el Fondo de Desarrollo Indígena dispone para la ejecución de los proyectos extra agrícolas, en su punto 3.5, lo siguiente:

Las inversiones se desarrollaran o financiaran, de acuerdo al grado o nivel de desarrollo comercial de la unidad de negocio. Para esto se distinguen las siguientes etapas:

- **Etapa 1 Básica:** Unidad de negocio familiar, con bajo capital (incluido el capital humano) rentabilidad no permite acumular excedentes, los gananciales son destinados a la economía familiar.
- **Etapa 2 Acumulación Simple:** Igual que el anterior, pero con la gran diferencia que existe capacidad de generar excedentes más que para mantener la economía familiar y una proporción de estos se acumula.
- **Etapa 3 Acumulación Ampliada:** los excedentes permiten acumular y reinvertir en el negocio, unidad no solamente familiar, casi siempre contratan algún trabajador de manera temporal o permanente, con capacidad de acceder al crédito, formalizarse y competir en el mercado.

ETAPA	INVERSIÓN
Etapa 1 Básica	0 a 999.999
Etapa 2 Acumulación Simple	1.000.000 a 4.000.000
Etapa 3 Acumulación Ampliada	Más de 4.000.000

(Según lo señalado en Ordinario SEDI N° 107/2008 del 04 de Febrero de 2008).

Ahora bien, independientemente del esfuerzo realizado desde esta Coordinación Nacional por colocar el tema de la estratificación de productores en los instrumentos de los organismos sub ejecutores, la realidad de las comunidades indicó que la gran mayoría de los productores son productores de subsistencia, autoempleo, sin capacidad de generar excedentes que les permita crecer en su unidad de negocio. Refuerza lo anterior, los antecedentes de la Línea de Base del Programa Orígenes (que en el ámbito productivo se elaboró a partir de los datos del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal del año 2007). Los antecedentes son los siguientes: i) la superficie utilizada promedio por explotación es de 6,67 ha., ii) solo un 36% dispone de maquinaria de tiro mecanizado en su explotación iii) cerca del 80% no dispone de infraestructura (establos o galpones) para almacenaje y guarda, iv) de las 16.127 explotaciones analizadas, solamente 347 (2%) tienen agricultura comercial v) el 93% de los productores(as) no tributan debido a que su sistema económico es de autoconsumo y venta de excedentes esporádicamente y de manera informal vi) solo el 3,5% de las explotaciones usa contratista en su explotación (indicador de agricultura comercial) vii) el 18% accede al crédito (principalmente INDAP), el 25% accede a asistencia técnica (también de INDAP) y el 20% accede a subsidios (principalmente SIRSD)

Adicionalmente a los datos anteriores, se realizó un trabajo que consistió en determinar el tipo de agricultura (de subsistencia o con potencial empresarial) de acuerdo a la superficie agrícola disponible de acuerdo a la sub área homogénea en que se encuentra la explotación (en base a

estudio elaborado por ODEPA). Los resultados indican que el 80% de los productores trabajan una agricultura de subsistencia.

Tabla N° 1: Tipología de productor de acuerdo al umbral de superficie mínima por área homogénea

Área Homogénea	Sub-área	Límite subsistencia	Subsistencia						Pequeño Productor						
			Número de Explotaciones	%	Superficie	%	Hogares	%	Número de Explotaciones	%	Superficie	%	Hogares	%	Número de Explotaciones
Secano Costero	10 y 11	20 Ha	1.999	76	19.185	32	1.969	76	616	24	41.382	68	633	24	2.615
Secano Interior	3	20 Ha	1.414	86	14.269	63	1.400	86	226	14	8.539	37	224	14	1.640
	4	15 Ha	23	44	193	11	23	46	29	56	1.584	89	27	54	52
Dep. Intermedia	6	20 Ha	52	93	378	50	35	88	4	7	375	50	5	13	56
Valle de Secano	1	15 Ha	5.994	90	40.752	71	6.337	89	696	10	16.718	29	794	11	6.690
	2	8 Ha	610	35	3.504	20	626	38	1.147	65	14.320	80	1.038	62	1.757
Precordillera	15	60 Ha	780	87	8.971	98	874	15	119	13	146	2	5.032	85	899
	16	25 Ha	239	100	2.585	97	279	100	1	0	80	3	1	0	240
Cordillera	7	1000 Ha	11	100	1.582	100	8	100	0	0	0	0	0	0	11
	8	60 Ha	200	53	7.946	27	199	51	176	47	22.036	73	190	49	376
	9 y 10	100 Ha	757	98	14.436	84	810	98	17	2	2820	16	15	2	774
Cerro o Cordón	2	25 Ha	114	89	1.345	74	140	90	14	11	482	26	15	10	128
TOTAL			12.193	80	115.146	51	12.700	61	3.045	20	108.482	49	7.974	39	15.238

2. *“El Componente 1 de Fortalecimiento de Comunidades y Organizaciones del Subprograma 1, y el Componente 5 de Apoyo a Iniciativas de Institucionalización y Sostenibilidad del Modelo de Intervención del Programa perteneciente al Subprograma 2, tienen un objeto común de intervención, cual es la Mesa de Planificación Local (MPL) y sus dirigencias. Mientras el Componente 1 desarrolla acciones de capacitación a las dirigencias, el Componente 5 desarrolla acciones de articulación de estas dirigencias con los gobiernos locales y provinciales. Sin embargo, en la práctica, no existe entre ellos espacios de coordinación formales en sus actividades. Tampoco existen instrumentos ni mecanismos concretos que permitan potenciar esta natural complementariedad entre ambos componentes y así potenciar el trabajo de las Mesas.” (pág. 12)*

La apreciación sobre falta de espacios formales de coordinación no se ajusta al mecanismo de operación que se desarrolla en el Programa entre ambos componentes, en relación a la línea de articulación de PDI (5.1). Los antecedentes que se debieran considerar son los siguientes:

- La ejecución de la línea 5.1 es regional y se desarrolla a través de los mismos equipos que ejecutan el componente 1, esto es los equipos provinciales, CTLs y el UER.
- El ciclo de trabajo parte por la identificación en los PDIs (por parte de los equipos provinciales y regionales), de necesidades u opciones de articulación, tanto para desarrollar estudios de preinversión como para financiamiento parcial de iniciativas o entrega de asistencias técnicas.
- En función de esta identificación y considerando la disponibilidad presupuestaria de la línea en la región, se decide regionalmente por parte del UER el desarrollo de la inversión, efectuándose los convenios o licitaciones pertinentes para ello.

Esta es la forma en que ha operado la línea antes de la disminución presupuestaria y así está establecido en el Reglamento Operativo (ver anexo 1, componente 5, págs 70-71).

- Posteriormente, al rebajarse el presupuesto y dada la estrechez de este, se procedió a incorporar un paso de aprobación en la Coordinación Nacional del Subprograma, de las inversiones solicitadas desde las UER.

Con lo expuesto, malamente se podría hablar de falta de espacios formales de coordinación, ya que los equipos que desarrollan ambas líneas son los mismos.

3. *“El panel contó con escasa información descriptiva de los 3.311 proyectos productivos locales (componente 3). No obstante, con esta escasa data, los tipificó y clasificó. El análisis del número, tipo y monto de los 297 proyectos productivos que contaban con suficiente información, indica una fuerte dispersión de las inversiones del PO y una orientación hacia micro-proyectos familiares. Así, la inversión promedio en proyectos productivos alcanza los \$ 3.311.000, los que se distribuyen en la compra de motosierras e implementos (21,7% del total de proyectos), infraestructura ganadera (8,6%), confección de vestuario (8,1%), cabañas turísticas (6,8%), manejo del bosque nativo (6%), herramientas y equipos(5,8%), taller de muebles (5,5%) y ganadería (4,8%), seguido de un número grande de pequeñas iniciativas metalmecánicas, talleres y servicios.*

El panel considera que la importante proporción en inversión en la mera adquisición de insumos (por ejemplo, motosierras e implementos que ascienden al 21% de los proyectos productivos financiados en el período 2007-2009; otras herramientas y equipos que consumen 5,8% de los proyectos productivos financiados) determina que el componente no se logre plenamente, no apuntando al objetivo central del propósito. Efectivamente, el programa en conjunto con el subejecutor intentaron situar los proyectos y sus insumos en una estrategia de mayor alcance territorial e incluso se definió conceptualmente una tipología de productores considerando la condición de vulnerabilidad y capacidades en la que se encontraban los beneficiarios, pero dicha tipología es muy difícil de aplicarse en la realidad, donde la carga de trabajo de los funcionarios es muy alta para realizar un diagnóstico detallado en terreno y las presiones sociales pueden mermar la decisión técnica. Además, no existe evaluación del resultado de las estrategias territoriales a partir de las inversiones realizadas”. (pág. 15) y también lo desarrollado en página 113.

Como Programa no compartimos la metodología de analizar la pertinencia de la inversión productiva exclusivamente a partir del número de proyectos que se han desarrollado en cada tipología, lo cual corresponde a un tema instrumental y creemos que lleva a sacar conclusiones erróneas a este respecto, sino que nos parece mucho más coherente el efectuar el análisis en función de los niveles de inversión efectuados en cada ámbito de proyectos.

Efectivamente, si se analizan los datos solamente respecto al número de proyectos, existe una sobreestimación hacia los proyectos extra agrícolas de sub ejecución de CONADI y una sub estimación sobre los proyectos agropecuarios de INDAP. Esta situación se debe a que muchos proyectos extra agrícolas fueron formulados de manera familiar, en especial dentro de una de las siete regiones en que se desarrolla el programa (Región del BíoBío). Lo anterior se explica por la precaria situación de las familias, quienes demandaban fuertemente apoyo en actividades no vinculadas a la producción agropecuaria (debido a la condición de minifundio en que se encuentran la mayor parte de las comunidades) proyectos diversos que no fueron consolidados a nivel de comunidad. Para el caso de los proyectos agropecuarios, si bien es cierto, la inversión es predial (familiar), el proyecto fue formulado tal como señala la Res 1.111 de INDAP, es decir, se formuló un Proyecto de Desarrollo Agrícola o un Proyecto de Desarrollo Ganadero de la comunidad. Este proyecto “comunitario”, es coherente con la estrategia de desarrollo económico del Plan de Desarrollo del Territorio, estrategia sancionada por INDAP e incluye una serie de inversiones (en su gran mayoría consistentes en infraestructura predial básica).

Tabla Nº 2: Tipología de Proyectos por Sub Ejecutor

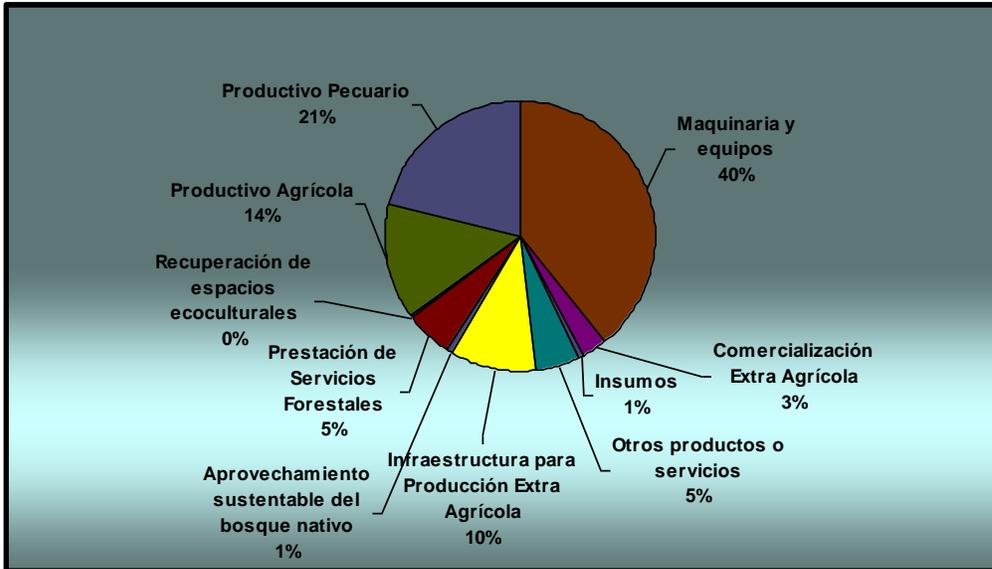
Sub Ejecutor	Tipo de Proyecto	Nº de Proyectos	%	Monto (\$)	%
Fondo de Desarrollo de CONADI	Maquinaria y equipos	1.401	39,13	981.251.175	8,83
	Comercialización Extra Agrícola	107	2,99	136.451.131	1,23
	Insumos	28	0,78	15.784.751	0,14
	Otros productos o servicios	182	5,08	171.745.993	1,55
	Infraestructura para Producción Extra Agrícola	373	10,42	326.632.460	2,94
CONAF	Aprovechamiento sustentable del bosque nativo	31	0,87	146.464.784	1,32
	Prestación de Servicios Forestales	196	5,47	328.825.318	2,96
	Recuperación de espacios ecoculturales	10	0,28	62.065.754	0,56
INDAP	Productivo Agrícola	499	13,94	3.084.875.453	27,77
	Productivo Pecuario	753	21,03	5.853.856.888	52,70
Total		3.580		11.107.953.707	

Fuente: Sistema de Información y Monitoreo (SIM) del Programa Orígenes

En relación a la alta cantidad de proyectos de maquinaria y equipos (39% del total de proyectos, pero solamente el 8,83% de los recursos), se explica debido a que una de las estrategias abordadas por las comunidades para generar ingresos es la habilitación para el empleo. Efectivamente el número de motosierras es altísimo, pero es necesario considerar que los proyectos no solo contemplan la compra de ese implemento de trabajo, sino que este proyecto va asociado (en la mayoría de los casos) a la compra de equipos de protección anti-corte, capacitación y obtención de un certificado que le permita trabajar como obrero calificado en la gran cantidad de empresas contratistas forestales (de más está señalar que las comunidades indígenas están insertas en territorios donde el uso del suelo es mayoritariamente forestal). Otro tipo de maquinarias y equipos solicitados, con la misma lógica de generar ingresos alternativos a la actividad agropecuaria, son las desbrozadoras, chancadoras, máquinas de cocer, aserraderos, implementación para talleres de artesanía, mueblería, metalmecánicos y multiuso.

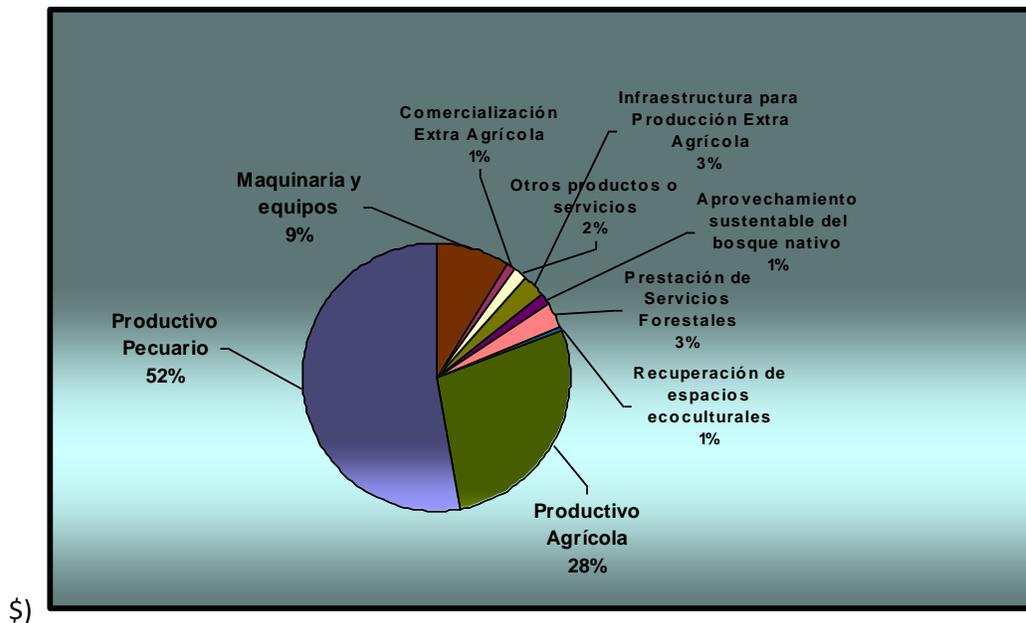
En los gráficos N° 1 y N° 2 se puede observar este contraste en los datos si se considera número de proyectos o monto asociado a estos proyectos

Gráfico N° 1: Porcentaje de cada Tipo de Proyecto (de acuerdo al número de proyectos)



Fuente: Sistema de Información y Monitoreo (SIM) del Programa Orígenes

Gráfico N° 2: Porcentaje de cada Tipo de Proyecto (de acuerdo al presupuesto de los proyectos en



Fuente: Sistema de Información y Monitoreo (SIM) del Programa Orígenes

En estos momentos se está en proceso de carga de los productos de cada proyecto agropecuario en el SIM. Con esa información será posible disponer de mayor detalle respecto a las inversiones

familiares para el caso de los proyectos agropecuarios. Sin embargo, de acuerdo a la información recopilada para entregar antecedentes al proceso de evaluación intermedia del Programa, aproximadamente el 80% de la inversión agropecuaria está referida a la construcción de galpones (desarrollo pecuario), bodegas (desarrollo agrícola), cercos (para apotreramiento y cultivos). Lo anterior es plenamente justificable debido a la precaria condición en que se encuentran las comunidades. La línea de base del Programa determinó que para las comunidades Fase II de Orígenes, la valorización promedio de las existencias de ganado y aves es de \$1.328.860 por explotación y la valorización de maquinaria y equipos es de \$1.073.583, por lo que en esas condiciones, una inversión en capitalización básica cercana a los \$700.000 (considerando el aporte propio), tiene un impacto positivo considerable en este tipo de economía. (Se adjunta estudio de RIMISP sobre evaluación de fase I de Orígenes y rediseño del componente de desarrollo económico, donde se justifica técnicamente estos antecedentes)

4. *“El comportamiento del componente 4 es diferente según las líneas de acción que opera: aquellas orientadas a salud y educación han superado la meta establecida, desplegando acciones que el panel considera pertinentes y oportunos. En efecto, se han implementado 7 modelos de salud intercultural (la meta era 3) y 162 escuelas aplican currículos interculturales (meta: 120 establecimientos). Las acciones corresponden con comunas atendidas por el Programa. No obstante, el panel desconoce la localización específica de cada uno de los establecimientos educativos, específicamente su proximidad e interacción con las comunidades participantes del Programa e incluso sus criterios de selección, lo que le permitiría emitir un juicio en torno a la pertinencia territorial de las inversiones realizadas en esta línea.” (pág. 15) y lo expuesto en página 117.*

Todos estos antecedentes fueron entregados al panel.

Las escuelas fueron focalizadas conjuntamente entre Educación y Orígenes en cada región, buscando que respondieran a los territorios ya focalizados para IIª Fase.

La localización de los Establecimientos Educativos se entregó detalladamente al Panel, donde se incorporaba el nombre del establecimiento, la región y la comuna a la que pertenece, junto a antecedentes de su matrícula

Aunque en dicha base de datos no se especifica la localidad en que se ubica cada escuela, estas corresponden a las escuelas donde mayoritariamente acceden los niños y niñas de las Unidades de Planificación focalizadas en la Segunda Fase, ya que la focalización de éstas fue desarrollada conjuntamente entre Educación y el Programa con ese objetivo, como se detalla más adelante. Complementariamente, en la mayor parte de los casos en dicha base de datos el propio nombre de la escuela hace referencia a la localidad en que se encuentra ubicada, las cuales es fácil verificar consultando el listado de MPLs y Unidades de Planificación del Programa, que se corresponden mayoritariamente con los nombres de los sectores de estas últimas.

El proceso de selección de las Escuelas se desarrolló en forma consensuada entre los actores regionales del PEIB, las UER del Programa y, en algunos casos, las autoridades de las Seremías respectivas de Educación, buscando responder a la demanda de correspondencia entre las escuelas y los sectores focalizados.

Complementariamente, en la definición de elegibilidad de las escuelas se buscó asegurar a lo menos:

- La continuidad de las escuelas y las experiencias evaluadas exitosamente a fin de que pueda acumular conocimiento en el ámbito de la didáctica, la planificación curricular y los ejes orientadores de la acción de la EIB sobre todo para todo el Nivel de Educación básica.
- Noción de Escuela Completa: En los actuales establecimientos, escoger experiencias significativas y acotadas para desarrollar proyectos en educación parvularia, media y educación permanente de acuerdo a las demandas de la comunidad levantadas o expresadas en el PDI. Esta es una importante oportunidad e iniciativa para concordar con la discusión que desarrollan los establecimientos educacionales del país, en el marco de la revisión del proyecto pedagógico de la jornada escolar completa (JEC), cuya aprobación depende de los consejos escolares, espacio en el cual es importante remarcar la participación de la comunidad indígena.
- Priorizar aquellas propuestas en donde la vitalidad cultural y lingüística es significativa a fin de articular iniciativas que permitan el fortalecimiento y la enseñanza de las lenguas a nivel de la escuela y la comunidad.

A su vez, ha sido un tema explícito en la política de trabajo con las escuelas durante la Segunda Fase, el desarrollar una acción de intervención donde en síntesis se sugiere promover la educación intercultural bilingüe desde el enfoque de la calidad y la pertinencia, desde el eje de **la participación Comunitaria** a través de los PDI con la asignación de un proyecto educativo que a lo menos considere:

- Reflexión participativa del Proyecto Educativo de la Escuela o Liceo en el marco de las aspiraciones y demandas que hay sobre la Jornada Escolar Completa.
- Elaboración de planes y programas propios para ser presentados oficialmente al MINEDUC (mayor puntaje o asignación vinculados a la lengua).
- Participación del Educador Tradicional.

Por último, es relevante señalar que para esta Segunda Fase se logró avanzar con el PEIB y las Escuelas en que los educadores tradicionales no fueran seleccionados exclusivamente por el sostenedor o director de cada establecimiento, como sucedió en la Primera Fase, sino que ello tuviera un proceso de validación de ellos en las comunidades indígenas de origen de éstos.

5. *“Por otra parte, el trabajar con las comunidades jurídicamente establecidas está provocando un proceso de cambio en las dirigencias comunitarias. Este cambio se manifiesta al momento de nombrar a los dirigentes de las MPL, creciendo el número de dirigentes funcionales y decreciendo el número líderes tradicionales como los ngenpin, lonko, machi. Un informe realizado por Orígenes concluye que no ha sido posible integrar a estos espacios a los dirigentes tradicionales de las comunidades. La estructuración operativa del Programa, que guarda relación con la aplicación de la Ley Indígena, está hecha a la medida de los dirigentes funcionales de las comunidades, o sea, los bienes y servicios que entrega el programa se hacen en virtud de la constitución legal, donde existe un representante legal que tiene atribución ante la comunidad legal y ante la institucionalidad pública. Esta representación no tiene las mismas características que las de los dirigentes históricos de las comunidades, donde su legitimidad no la da una constitución legal sino la tradición. Y es así como el Programa por esta vía fortalece el poder, legitimidad y reconocimiento de unos en desmedro de otros.” (pág. 17)*

A nuestro parecer, es erróneo señalar que el sistema de focalización es el responsable de un proceso de cambio en las dirigencias comunitarias. Dicho proceso de cambio es muy anterior al Programa, ya se había dado, y justamente por ello el Programa incorporó mecanismos para atenuar esto y buscar formas de articulación con autoridades tradicionales.

No es efectivo concluir que el sistema de focalización de comunidades en base a aquellas jurídicamente establecidas está provocando un proceso de cambio.... Si hay procesos de cambio estos se remiten a procesos mucho más globales , como la instauración de la Ley Indígena, que está vigente hace ya casi 20 años y bajo la cual se enmarca toda la labor del estado en relación a las comunidades y bajo la cual está obligado de operar el Programa Orígenes. Además, la Ley Indígena, en la medida que fue un trabajo en conjunto con las estructuras dirigenciales de los pueblos originarios, ya está reflejando en sí misma procesos de cambio sociocultural mucho mayores y de mayor antigüedad que la propia Ley.

Muy por el contrario, Orígenes, a partir de la experiencia de la Iª Fase, incorporó en su diseño un conjunto de mecanismos para el relevamiento de las autoridades tradicionales, realizando un especial esfuerzo para ello:

- Constitución de las MPL invitando tanto a representantes legales como a autoridades tradicionales o de cargo (ver artículos 81 y 82 del Reglamento Operativo).
- Desarrollo de las capacitaciones en materia cultural provenientes de la línea 1.1.1 contempla la contratación de expertos y cultores tradicionales.
- Se establece su incorporación a los procesos de diagnóstico participativo, formulación de los proyectos y ejecución de estos, con el fin de evaluar el diseño de los proyectos desde una perspectiva cultural, a modo de incorporar técnicas, ritualidades, materiales, significaciones y propósitos tradicionales.

- Para las iniciativas del componente 2, los criterios de elegibilidad específicos de los proyectos a financiar implican su valoración por parte de autoridades y cultores tradicionales.
- Para todos aquellos proyectos de Salud Intercultural y de Educación, para la evaluación, supervisión y asistencia técnica de esta área de financiamiento, se convocó en el marco de la MPL a los cultores tradicionales de las comunidades.
- Incorporación de las autoridades tradicionales en la definición de una estrategia de desarrollo en torno al Derecho Consuetudinario Indígena, que permitió a más de 300 autoridades tradicionales o de cargo presentar y levantar sus reivindicaciones.

Respecto a la efectividad de incorporación o no de autoridades tradicionales en las MPL es un tema muy interesante de evaluar y estudiar, pero donde influyen un conjunto de factores que, a modo aun de hipótesis, manejamos en el Programa. Dentro de éstas está la opción que se ha observado de que las propias comunidades y sus autoridades tradicionales no consideran pertinente la participación de estas últimas en una instancia “instrumental” como las MPL.

Los antecedentes que entrega la evaluación intermedia a este respecto desarrollada por SUR Profesionales y que les fueron remitidos al Panel el 30 de Julio, muestran que muy por el contrario ha existido importantes niveles de coordinación entre estos distintos tipos de dirigentes y que cada uno está haciendo uso del nicho que le correspondería, donde a los dirigentes tradicionales no les cabría estar en la negociación específica de los proyectos en una MPL, sino en un rol muy por sobre asuntos meramente formales. Por esto, no se manifiestan mayores conflictos entre estos dos tipos de liderazgos, al contrario de lo expuesto por el Panel.

Por último, insistimos en que la evolución de los procesos en este ámbito es un tema muy relevante e interesante de estudiar y por ello estamos en completo acuerdo con la recomendación de un estudio al respecto. Sin embargo, el atribuir responsabilidades a Orígenes particularmente como causante de esto nos parece una declaración muy aventurada y que no es factible establecer responsablemente en una evaluación como la presente. Elementos como los señalados, a lo más pudieran considerarse como posibles hipótesis de trabajo en un estudio al respecto.

6. *“El Cuadro 12 presenta la distribución del personal del Programa por regiones, el número de contratos de los PATS, el personal de los PATS, el número de Mesas de Planificación Local, de las comunidades atendidas y de las familias participantes para cada una de las regiones de intervención. En dicho cuadro se han estimado los ratios familias/PAT (97,8); familias/personal del Programa (298,4); y familias/personal del programa más personal de las PAT (75,7). Si se compara con los ratios de proyectos de asistencia técnica en Chile (INDAP) y en proyectos de desarrollo socioeconómico de América Latina (BID, Banco Mundial, FIDA, UE y la cooperación bilateral), se aprecia que los ratios familias/PAT y familias/personal del Programa, están algo por debajo de la media, es decir entre 100 a 140 familias promedio por cada persona de apoyo al desarrollo¹²⁵. Pero, el ratio familias/personal del programa más personal de las PAT da un promedio de 75,7 familias atendidas por cada persona de apoyo al desarrollo¹²⁶, lo que a juicio del Panel estaría señalando un sobre dimensionamiento en el número de personal*

profesional, técnico y administrativo de las UER, no así en relación al personal contratado como proveedores de servicios –los PAT.” (pág. 99)

Debemos dejar constancia de nuestro desacuerdo con la afirmación subrayada de un sobredimensionamiento en número de personal al sumar el personal de las PAT junto con el del Programa, dado que en este cálculo se mezclan roles totalmente distintos. No correspondería sumar ambas categorías de personal y menos considerar a las PAT como personal de las UER. Uno es del ámbito de gestión o administración del programa (donde sale un promedio de 298.4 familias por personal del programa, que está en coherencia con los antecedentes promedio que el propio panel entrega a este respecto) y el otro corresponde a un servicio de asistencia técnica, que corresponde a un producto que se entrega a los beneficiarios finales y no a una labor de administración.

III. RESPUESTA A RECOMENDACIONES DEL PANEL EVALUADOR

Principales recomendaciones en el ámbito del diseño

1. *Revisar los criterios de selección de la población objetivo para la implementación del componente 3 del programa, estratificando los productores, definiendo subgrupos al interior de la población objetivo.*

Dado el desacuerdo nuestro en esta materia, expuesto y fundamentado en el punto II. 1 anterior, y agregando a ello el avanzado nivel de ejecución en que se encuentra el Programa y en particular el componente 3, evaluamos como no pertinente el generar a estas alturas modificaciones en los criterios de selección de la población objetivo y en las estrategias de intervención que se están aplicando.

Principales recomendaciones en el ámbito de la gestión

1. *Elaborar un Plan de Gestión que contemple desarrollar las actividades previstas por el Programa durante el año 2011 –incorporando las recomendaciones del Panel- y la implementación de las siguientes actividades o productos, lo que requeriría agregar un año más al Programa -2012-reservado exclusivamente a la ejecución de las siguientes actividades: a) desarrollar un programa sistemático de capacitación para la participación en el desarrollo rural, orientado a los miembros de las MPL y b) diseñar una estrategia que vincule de manera sistemática y coordinada, para los años 2011 y 2012, el componente 1 de Fortalecimiento de comunidades y organizaciones indígenas y el componente 5 de Apoyo a iniciativas de institucionalización y sostenibilidad del modelo de intervención del Programa.*

Evaluamos como de gran interés el poder desarrollar lo aquí recomendado y en los plazos expuestos. Sin embargo, la actual disponibilidad presupuestaria del Programa y las obligaciones ya planificadas no permiten contar con recursos para su desarrollo dentro del presupuesto actual, por lo que habría que revisar la alternativa de contar con recursos extraordinarios para ello.

Igualmente, el considerar la expansión hasta el año 2012 de la actual Fase Dos implicaría efectuar las negociaciones correspondientes con el BID para efectuar una modificación del Contrato de Préstamo actualmente vigente.

2. Diseñar un mecanismo de medición continua de satisfacción de los usuarios de los servicios recibidos a través del instrumento que el Programa estime pertinente, que sea capaz de acceder a una muestra significativa de beneficiarios efectivos de cada una de las líneas de acción incluidas en los componentes de Orígenes.

Es de absoluta relevancia disponer de información a este respecto. Por ello es que acaba de finalizar en el mes de julio la evaluación intermedia del Programa y en ésta se encuentra una acabada evaluación de satisfacción de los usuarios respecto al conjunto de ámbitos de gestión e intervención del Programa. Complementariamente, pueden planificarse dos hitos más de levantamiento de satisfacción de usuarios que cuenten con niveles importantes de representatividad, para fines del 2010 y luego para mediados del 2011. Además de ello, está la alternativa de incorporar en los procesos de supervisión de los proyectos con las comunidades un instrumento de levantamiento de información en esta materia, dentro de otras opciones.

3. En relación a la incorporación de la perspectiva de Género en Desarrollo, el Panel considera necesario que el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa adecue la información de resultados de la intervención, diferenciando entre hombres y mujeres en algunas categorías en las que se pudiere mostrar avances o retrocesos en materia de género, tales como: en la participación de hombres y mujeres en: i) las organizaciones que han recibido apoyo del Programa; ii) en sus dirigencias; iii) en las MPL; iv) en las actividades de capacitación que se han llevado a cabo; y v) en los grupos de asistencia técnica de INDAP y CONAF.

Está planificado contar con la información recomendada dentro del Sistema de Información, en términos de la desagregación por sexo de los beneficiarios y participantes de los proyectos. Sin embargo, el aspecto que puede ser de mayor dificultad es la medición de niveles de efecto o impacto específicos diferenciando entre hombres y mujeres, dado que ello no estaba dentro de los propósitos originales del Programa y, por ende, el modelo de intervención y el modelo de datos recogidos en la línea de base no se adecúan específicamente a esto. Lo señalado no obsta para que se incorpore una medición específica en la evaluación final del Programa a este respecto.

4. *Optimización de gestión de los bienes y servicios entregados a los usuarios, mediante: a) Recomendación I: Fortalecimiento del sistema de seguimiento y monitoreo técnico de los proyectos en terreno que incluya: (i) la revisión en terreno de los contenidos y metodologías utilizadas por las PAT; (ii) la revisión de la pertinencia, oportunidad, calidad y otros aspectos de los proyectos ejecutados en el marco del componente 4, especialmente los vinculados a las áreas de salud y educación. b) Recomendación II: Revisión de los formatos de contratos o convenios entre el programa y las entidades subejecutoras previendo los riesgos que normalmente existen en la relación agente principal, o sea, la asimetría de información de las partes involucradas y el riesgo moral de los subejecutores. De esta forma se mejorará el cumplimiento de los subejecutores y la implementación del programa.*

La actual planificación de acciones en el ámbito de la supervisión y monitoreo técnico de los proyectos y el trabajo de las PAT debiera responder adecuadamente a la recomendación I. Por otra parte, se ve más compleja y con falta de oportunidad la aplicación de la segunda recomendación en este ámbito, dado que los convenios con los subejecutores ya se encuentran en su etapa final de ejecución.