

# Programa de Desarrollo Integral de Pueblos Originarios. Fase I y II

(CH0164; CH-L1014

1311/OC-CH; 1784/OC-CH)

## Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

***Equipo de Proyecto Original:***

*Fase I: María Teresa Traverso, Jefa; Gustavo Cuadra; Tomás Engler; Arcindo Santos; Anne Deruyttere; Héctor Malarin; Emilio Cueto; Rafael Millán; Anita Artaga y Kenia Mendoza.*

*Fase II: Carmen Albertos, Jefa; Carlos Perafán; Huáscar Eguino; Mónica Rubio; Gustavo Perochena; Dana Martín; Alfredo Echegaray y Kenia Mendoza.*

**Equipo PCR:**

Carlos Perafan, Jefe de Equipo de Proyecto; Alfredo Echegaray, Consultor; Tamara Jeri, (Boreal Consultores); Liliana Cannobbio, (Boreal Consultores), Guilherme Sedlacek (SPD/SDV) y Lina Uribe (SCL/GDI).

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## ÍNDICE

ENLACES ELECTRÓNICOS.....	3
ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES.....	4
INFORMACIÓN BÁSICA (MONTOS EN US\$).....	5
I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. DESEMPEÑO DEL PROYECTO .....	8
A. Efectividad .....	8
a. Resultados Logrados .....	9
b. Análisis de la Lógica Vertical .....	29
c. Análisis de la Atribución de los Resultados al Proyecto.....	35
d. Resultados Imprevistos .....	37
B. Relevancia.....	38
C. Eficiencia .....	39
D. Sostenibilidad.....	43
a. Sostenibilidad.....	43
b. Riesgos Potenciales .....	46
E. Salvaguardas Ambientales y Sociales .....	46
III. CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO ESTRATÉGICOS DEL BANCO .....	47
IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .....	48
V. USO DE SISTEMAS DE PAÍS .....	50
VI. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	52

## ENLACES ELECTRÓNICOS

Anexo 1. Matrices de Resultados

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38284874>

Anexo 2. Análisis de Rentabilidad Social de la Inversión

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38284875>

## ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ADI	Area de Desarrollo Indígena
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CTL	Coordinador Técnico Local
FDL	Fondo de Decisión Local
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
MAIA	Modelo Andino Intercultural Ambiental
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MOFIM	Modelo Forestal Intercultural Mapuche
MPL	Mesa de Planificación Local
PAT	Proveedor de Asistencia Técnica
PDI	Plan de Desarrollo Integral
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena de INDAP
PEIB	Programa de Educación Intercultural Bilingüe
PESPI	Programa Especial de Salud para Pueblos Indígenas
PO	Programa Orígenes
SIM	Sistema de Información y Monitoreo del Programa Orígenes
UCN	Unidad Coordinadora Nacional del Programa Orígenes
UER	Unidad Ejecutora Regional del Programa Orígenes.

## INFORMACIÓN BÁSICA(MONTO EN US\$)

NÚMERO DE PROYECTO (S): CH0164 (FASE I) Y CH-L1014 (FASE II)

TÍTULO: PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE PUEBLOS ORIGINARIOS.

INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: INVERSIÓN, FASES MÚLTIPLES

PAÍS: CHILE

PRESTATARIO: REPÚBLICA DE CHILE

PRÉSTAMO (S): 1311/OC-CH (FASE I) Y 1784/OC-CH (FASE II)

SECTOR/SUBSECTOR: SOCIAL/APOYO A GRUPOS INDÍGENAS

FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 28/1/2001 (FASE I) Y 4/10/2006 (FASE II).

FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 18/4/2001 Y 11/1/2007

FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 20/11/2001 Y 19/7/2007

### MONTO PRÉSTAMO (S)

MONTO ORIGINAL: 34.800.000 (FASE I) Y 45.200.000 (FASE II) (TOTAL= 80.000.000)

MONTO ACTUAL: 34.520.000 (FASE I) Y 38.356.072 (FASE II) (TOTAL=72.876.072)

PARIPASU:60/40(FASE I) 41/59(FASE II)

COSTO TOTAL DEL PROYECTO:58.000.000 (FASE I) Y 109.900.000 (FASE II)

### MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN: 72MESES (FASE I), 75MESES (FASE II)

DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 68 MESES (FASE I), 72 MESES (FASE II)

### PERIODOS DE DESEMBOLSO

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 18/4/2005 (FASE I) Y 11/1/2012 (FASE II)

FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 18/1/2007 (FASE I) Y 11/7/2012 (FASE II)

EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 21 MESES (FASE I) Y 6 MESES (FASE II)

EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): NO HUBO

### DESEMBOLSOS

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: 34.520.000 (FASE I) Y 38.356.072 (FASE II)

### REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO:

¿RECIBÍ FONDS DE OTRO PROYECTO? [NO] ¿CUÁL?

¿ENVIÓ FONDS A OTRO PROYECTO? [No] ¿CUÁL?

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST:

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST:

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO: 5

## **I. INTRODUCCIÓN**

- 1.1 Desde la llegada de los conquistadores españoles al territorio que hoy es Chile, la relación de los pueblos que originalmente lo habitaban con la naciente Nación ha estado determinada por hechos de despojo, violencia y subyugación, así como procesos de homogenización de sus particularidades culturales, con miras a conformar un único pueblo chileno. Durante el siglo XX las aproximaciones de los gobiernos a la temática indígena tuvieron características de no reconocimiento, homogeneización y/o paternalismo.
- 1.2 El 5 de Octubre de 1993 se aprobó la ley 19.253, conocida como Ley Indígena, la cual estableció el reconocimiento jurídico a las comunidades indígenas, la constitución de un fondo de compra de tierras para ser restituidas a los indígenas desplazados de ellas, la protección a las tierras indígenas, la institución del sistema de educación bilingüe y multicultural, la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) como la nueva institucionalidad pública para la temática indígena con participación indígena en su Consejo Nacional de dirección. No obstante, la discusión parlamentaria de la ley quitó de su texto original el reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural de Chile.
- 1.3 En mayo de 1999, el Presidente Eduardo Frei designó una Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena. Fue así que, acogiendo una de las demandas principales de dicha Comisión el Presidente Frei solicitó el apoyo del Banco para el diseño y financiamiento de un programa de desarrollo integral de los pueblos indígenas de Chile.
- 1.4 En consecuencia, el Programa Orígenes (PO) surgió en el contexto del retorno a la democracia en Chile y las demandas indígenas para el reconocimiento de sus derechos y como producto de una nueva política pública ampliamente consultada y consensuada con los pueblos indígenas.
- 1.5 Se concibió como una operación de inversión en fases múltiples del Banco, prevista para ejecutarse en dos fases, por la extensión, complejidad e innovación de sus intervenciones. Su diseño y esquema operativo obedecieron a una lógica de intervenciones intersectoriales, intercultural, descentralizado y esencialmente participativo. Las fases I y II que se evalúa en este documento, se ejecutó en 12 años, de 2001 a 2012 inclusive. La fase I se ejecutó entre 2001 y 2006 inclusive y benefició a 645 comunidades indígenas (22.609 familias), localizadas en 7 Regiones de Chile que concentran el 94% de la población rural indígena (se descartaron intervenciones con pueblos originarios más remotos y de menor densidad demográfica situados en la Región de Magallanes, Isla de Pascua y Chiloé, entre otros sitios).
- 1.6 La fase II del PO se aprobó a partir de una evaluación de los resultados de la fase I y, particularmente, del cumplimiento de las condiciones para desencadenar la fase II. Se ejecutó entre 2007 y 2012 y su cobertura benefició a 35.343 familias agrupadas en 1.183 comunidades indígenas. En suma, con las fases I y II del PO se benefició al 75% de las comunidades jurídicamente constituidas ante la CONADI. En total, con el PO se han

invertido US\$ 187 millones que han tenido por beneficiarios directos a 57.952 familias indígenas rurales pertenecientes a 1.828 comunidades indígenas, que representan el 72% del total de familias indígenas rurales registradas actualmente en Comunidades en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) de Chile.

- 1.7 La fase II tuvo diferencias con la fase I en cuanto a: i) su mayor cobertura, ii) la metodología de planificación, que pasó de tener como célula básica a las comunidades, en la fase I, a un agrupamiento de comunidades en Mesas de Planificación Local (MPL), en la fase II, compuestas por comunidades que pertenecen a un mismo territorio y con parámetros culturales semejantes; iii) el organismo ejecutor pasó de ser el Ministerio de Planificación a la CONADI; iv) una mayor extensión de actividades para mejorar la oferta pública de servicios pertinentes a las comunidades indígenas.
- 1.8 El objetivo general del Programa, que tuvo diferencias en su redacción en la fase I y II, es mejorar las condiciones de vida (“calidad de vida” en fase II) y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño, quechua y mapuche en el área rural, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental. Para ello, se busca fortalecer las capacidades de las comunidades rurales indígenas en una triple dimensión: i) organizacionales y de autogestión, ii) para la protección y ampliación de su patrimonio cultural, iii) de generación de ingresos autónomos para las familias integrantes de las comunidades. Asimismo, se busca generar mayores oportunidades en el acceso a servicios públicos e instrumentos de fomento del Estado procurando la adecuación cultural de éstos o la apertura de nuevos con pertinencia cultural.
- 1.9 El programa se estructuró en torno a varios componentes. Un primer componente estuvo orientado al *fortalecimiento de las comunidades indígenas* beneficiarias mediante: i) capacitación en gestión, liderazgo, y otros temas a sus dirigentes; ii) apoyo técnico a procesos de planificación participativa para la identificación de sus propios proyectos de desarrollo productivo, cultural, de protección ambiental y de fortalecimiento organizativo; iii) la construcción, refacción y equipamiento de sedes comunitarias, que constituyen la infraestructura indispensable para desarrollar sus procesos participativos de planificación de sus necesidades y revitalización cultural.
- 1.10 Otro componente estuvo orientado a potenciar el *desarrollo productivo de las familias y comunidades* beneficiarias. Con él se financiaron proyectos individuales a nivel de cada predio familiar para potenciar su capacidad productiva o de generación de ingresos en el área ganadera, agrícola, forestal o extra-agrícola (artesanías, microempresas diversas, equipamiento para el trabajo asalariado en otros predios). Este componente concentró el 50% de las inversiones directas del PO e involucró la revisión y validación técnica de los proyectos por parte de dos co-ejecutores dependientes del Ministerio de Agricultura, el INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) y CONAF (Corporación de Desarrollo Forestal). Asimismo, en la fase II existió una línea de financiamiento para proyectos productivos asociativos.
- 1.11 En la fase I existió un componente de *educación y cultura* y otro de *salud intercultural* orientados básicamente a potenciar el acceso de la población beneficiaria a la educación

intercultural bilingüe en escuelas del Ministerio de Educación y servicios de salud con pertinencia cultural en centros de salud del Ministerio de Salud. Ambos ministerios han sido co-ejecutores del PO en ambas fases y recibieron recursos del PO para desarrollar a su interior un Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) en escuelas con determinada presencia de niños indígenas (50% en los primeros años y 20% en los últimos años) y un Programa Especial de Salud para Población Indígena (PESPI) en centros de salud situados en comunas con alta población indígena. Estos dos componentes se fusionaron en uno solo en la segunda fase, orientado a la adecuación de instrumentos y prácticas de los servicios públicos en forma pertinente para la población indígena. A su vez, las actividades de rescate, preservación y desarrollo del arte y la cultura indígenas, que se financiaron con el componente de educación y cultura en la fase I, se continuaron desarrollando en fase II pero mediante un componente de *identidad cultural*, específico para ello.

- 1.12 En la fase II hubo un componente adicional de desarrollo de la oferta de servicios públicos pertinentes, que estuvo orientado a apoyar *iniciativas de institucionalización y sostenibilidad del modelo de intervención del Programa*, que básicamente financió convenios con Municipalidades de alta población indígena para coordinar sus procesos de planificación comunal con los procesos de planificación participativa llevada a cabo por comunidades indígenas de sus territorios.
- 1.13 Finalmente, el Programa incluyó financiamiento para instalar un sistema de informaciones que facilitara la gestión de actividades transversales, descentralizadas y altamente participativas que por naturaleza tienen fuentes de información dispersas, así como el control de gestión de dichas actividades. También incluyó recursos para la difusión de sus actividades y el fomento de la conciencia intercultural en la sociedad chilena.

## **II. DESEMPEÑO DEL PROYECTO**

### **A. Efectividad**

- 2.1 El diseño no aportó la identificación de indicadores idóneos para medir resultados y ello afectó la calidad de la evaluación de la operación durante su ejecución. Para la evaluación del desempeño del PO se tuvo que construir tablas de indicadores nuevas a partir de las bases de datos disponibles en estudios y evaluaciones referidas a cada una de las fases I y II del mismo y otros datos estadísticos de fuente oficial referidos a la realidad social, económica, cultural y ambiental de la vida de las comunidades indígenas rurales y de la población no indígena rural. En Anexo 1 se detalla el contenido de las matrices de marco lógico de la fase I y de la fase II y porqué ellas no sirvieron para hacer una evaluación cabal de los resultados del PO. En síntesis, ellas no contenían indicadores inteligentes para medir resultados del programa sino indicadores de productos en la mayoría de los casos. Varios indicadores resultantes de las evaluaciones de fase I y II se tuvieron que desechar porque estaban contruidos en base a percepciones de los protagonistas, lo cual no aporta elementos de juicio sólidos sobre cambios en la realidad. A su vez, las metas referidas en dichas matrices eran sobre productos que debía entregar el PO o estuvieron



construidas sin referencia a líneas de base, por lo que son simples expresiones de deseos que no aportan bases sustentables para comparar resultados.

- 2.2 La construcción de la nueva matriz de resultados que se presenta en el Cuadro 1- Matriz de Indicadores de Impactos, Resultados y Productos, se basó en la búsqueda de datos de la realidad económica, social, cultural y ambiental circundante de las comunidades indígenas rurales, que sirvieran de referencia para medir los resultados y algunos posibles impactos del Programa, en tanto que los indicadores de productos se obtuvieron de los informes finales de cada una de las fases del Programa, según la versión oficial del organismo ejecutor. Los indicadores de resultados finales y varios de productos no coinciden con los del último PMR porque éste se elaboró con información parcial disponible en setiembre de 2012.
- 2.3 El análisis que ahora se efectúa se centra en evaluar la obtención de resultados en relación al objetivo general del PO, que es mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño, quechua y mapuche en el área rural, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental. Estos resultados se analizan en función a la matriz de indicadores de la Tabla 1, referida a resultados en cada ámbito de las condiciones de vida de la población indígena rural considerada, esto es, el económico, social, cultural o ambiental.

#### **a. Resultados Logrados**

- 2.4 *Económicos.* La evolución de los ingresos de las familias beneficiarias sólo ha sido posible obtenerla para la fase I, porque se tuvo una línea de base en tal sentido que permitió medir la evolución de esta variable, lo cual no ocurrió con las familias beneficiarias de la fase II. Para éstas en cambio, se dispone de datos sobre la evolución de sus activos productivos como referencia de su capacidad productiva. Los ingresos de las familias intervenidas con la fase I procedentes de la producción predial y el trabajo fuera de su predio, para lo cual incidió el programa con sus productos al financiar equipamiento productivo predial y para trabajar en otros predios, tuvo un incremento de 10,6% de 2003 a 2011, a precios constantes. Hay que tener en cuenta que la economía indígena es multimodal en sus fuentes de ingresos y según datos censales de 2007 no llegan al 5% los predios indígenas que comercializan su producción predial. Otro indicador es consistente con esta mejoría de ingresos ya que las familias beneficiarias de fase I que tuvieron ingresos mensuales superiores al salario mínimo nacional se incrementaron del 32% del total de las familias beneficiarias en 2002 al 38% en 2011.
- 2.5 De otro lado, se incrementó en un 25% las familias beneficiarias de la fase I que accedieron a infraestructura agropecuaria (principalmente cercos, galpones y bodegas), en un 2% la disposición de infraestructura extra-agrícola y disminuyó la disposición de máquinas y herramientas en ellas, lo cual puede deberse a que por su costo superior al subsidio del PO no fue financiado mayormente por éste. En cambio, las familias beneficiarias de la fase II tuvieron mejoras sustanciales en todos los rubros de activos productivos entre 2006 y 2012. Entre éstos, corresponde destacar el incremento en el equipamiento forestal (motosierras, sobre todo), que pasó de 19% a 33% de las familias

beneficiarias de la fase II, porque fue un tipo de inversión muy solicitada por familias de la fase II, que viven mayoritariamente en áreas forestales, lo que les ha permitido mejorar sus ingresos provenientes del trabajo en servicios forestales a empresas contratistas, al pasar de prestar servicios menores de plantación, limpieza de terrenos y cosecha con hacha a prestar servicios calificados de poda, raleo y cosecha.

- 2.6 En cuanto al valor de los activos productivos, éstos tuvieron un incremento significativo (144%) para las familias beneficiarias de la fase I. Ello se explica por la fuerte concentración de los gastos directos del programa en el componente productivo (63%) y dentro de él, el 30% estuvo destinado al aumento de la masa ganadera mediante la compra de vaquillas, que mejoraron su valoración unitaria y tuvieron un efecto reproductivo. En cambio, en la fase II se registra un retroceso de 3% en el valor de los activos productivos de las familias indígenas beneficiarias entre 2007 y 2012, tal vez como consecuencia de deterioros en infraestructura productiva por efectos del terremoto de 2010.
- 2.7 **Sociales.** En el ámbito social, varias son las dimensiones a considerar. En primer lugar, se logró un fortalecimiento institucional de las comunidades indígenas rurales que se tradujo en un incremento de 65% de nuevas comunidades registradas ante CONADI al finalizar el PO respecto a las registradas en sus comienzos, lo cual, a su vez, incrementó las familias registradas en ellas en un 42%. De otro lado, las mujeres han tenido un protagonismo relevante en los órganos directivos de estas comunidades ya que en una muestra del 10% de las comunidades beneficiarias de la fase II en 2012 ocupaban el 39% de sus cargos directivos, principalmente en posiciones de secretaría y tesorería.
- 2.8 Con anterioridad al PO las comunidades tenían casi nula experiencia en solicitar apoyo del sector público mediante la elaboración y presentación de proyectos para obtener financiamientos no reembolsables para los mismos. La experiencia lograda con el PO por las comunidades en la elaboración de proyectos y su tramitación de aprobación y validación técnica, ha contribuido para que, con posterioridad al mismo, sean más proactivas en gestionar su acceso a otras ofertas de servicios públicos de fomento productivo y apoyo social. El hecho de que 86% de las comunidades intervenidas en fase I han gestionado y obtenido financiamiento para sus comunidades ante otros organismos públicos de fomento, con posterioridad a la obtención de los beneficios del PO (2006-2011), en tanto que similar resultado se logró en 2011 para el 67% de las comunidades de fase I y II conjuntamente, refleja en cierta forma la capacidad de las comunidades para gestionar tales demandas, después del *coaching* recibido con el PO en ese sentido.
- 2.9 En materia educativa, el PO tuvo un rol protagónico al contribuir con un importante financiamiento a la instalación del Programa Educativo Intercultural Bilingüe (PEIB) en escuelas rurales con población indígena en su entorno. El PEIB si bien se creó unos pocos años antes del inicio del PO, no tenía un financiamiento significativo para su desarrollo, hasta que a partir del 2000 el PO le aportó recursos importantes para ello, que continuó financiando con la fase II, hasta que a partir de 2009 el MINEDUC continuó financiándolo con recursos propios y hoy constituye un programa consolidado del mismo. El resultado de esta intervención ha sido que la absorción o matrícula de niños(as)

indígenas de 6 a 10 años en escuelas con PEIB, en relación al total de niños indígenas de 6 a 10 años en las comunas donde existen escuelas PEIB, aumentó del 12% en 2003 al 20% en 2011.

- 2.10 Asimismo, los rendimientos escolares medidos para alumnos de 4° básico en escuelas con PEIB han tenido mejoras significativas en lenguaje, matemáticas y comprensión del medio social. Ello se refleja en los puntajes promedios obtenidos en las pruebas SIMCE de esas escuelas respecto a los promedios regionales, cuyas brechas disminuyeron apreciablemente entre 2005 y 2011. Igualmente, la retención de niños indígenas en el sistema escolar se mantuvo elevada y se incrementó de 95,8% a 97% entre 2003 y 2011 respecto al total de niños indígenas en edad escolar en las áreas rurales de las regiones donde operó el PO.
- 2.11 Los servicios de salud para la población indígena, en cambio, no muestran progresos como consecuencia del PO, a pesar que éste contribuyó significativamente a financiar tanto con recursos de la fase I como la II el Programa Especial de Pueblos Indígenas (PESPI) del MINSAL, que se creó en 1996 al igual que el PEIB, y actualmente está consolidado como un programa al interior del MINSAL, con recursos y personal propios (muchos de los cuales se iniciaron trabajando como consultores del PO). Los indicadores de población beneficiaria atendida en centros de salud, o el elevado porcentaje de familias beneficiarias que han atendido partos en centros de salud (97%), o que concurren a los mismos para atender sus enfermedades o accidentes (87%, no se ha podido tener un indicador plenamente comparable porque los períodos de medición han sido diferentes en los años 2003 y 2011) o comunidades que han tenido a practicantes de medicina indígena en sus proximidades, muestran leves retrocesos entre los años 2003 y 2011-12. En algunos casos, estos indicadores muestran leves oscilaciones en torno a valores altos de partida, lo que revela que la situación sanitaria de la población beneficiaria se mantiene básicamente atendida. Los resultados en esta materia hubieran sido más robustos si se hubiera podido comparar con una población alternativa de control, cosa que no ocurrió en sus inicios. Por otra parte, la información de base obtenida en materia de salud no permite capturar si los altos niveles de utilización de los servicios de salud observados están asociados o no con incrementos en la calidad de los servicios prestados.
- 2.12 La dimensión social de la mejora de las condiciones de vida de la población indígena se refleja también en la oferta de servicios públicos con pertinencia cultural para dicha población. En este sentido, el gasto público destinado a la población indígena ha tenido una multiplicación por 10 a precios constantes entre 2002 y 2012, excluidos los gastos del fondo de tierras. Estos últimos constituyen un monto cuantioso destinado a la compra de tierras para su restitución a manos indígenas, como respuesta a una reivindicación histórica del mundo indígena en Chile y a comienzos del siglo XXI tenía una incidencia mayor que la actual en el gasto público para beneficio de la población indígena. Su valor absoluto no ha disminuido, sino que se ha incrementado como consecuencia del aumento del precio unitario de las hectáreas rurales. En cambio, se han creado nuevos beneficios y servicios exclusivos o adecuados a la población indígena, como el Programa de Desarrollo Territorial Indígena en INDAP, a la vez que se han incrementado otros gastos sociales y de fomento económico como los del propio PO, el Fondo de Desarrollo

Indígena, las becas indígenas y el Fondo de Desarrollo Educativo y Cultural de la CONADI, que explican el explosivo crecimiento del gasto público con la población indígena.

- 2.13 Lo anterior se refleja también en el crecimiento del número de solicitudes de Certificados de Calidad Indígena ante dependencias de CONADI, para poder acceder a los beneficios de los diversos programas públicos que les benefician. Dichas solicitudes se han multiplicado por 18 en las comunas con intervenciones del PO entre los años 2000 y 2011 y por 11 en comunas sin intervenciones del PO durante el mismo período.
- 2.14 Por último, un 43,1% de familias beneficiarias de la fase I declaró en 2011 que percibió mejoría en los servicios públicos prestados con pertinencia a la población indígena y un 55,4% de las familias beneficiarias de la fase II tuvo similar percepción de mejoría hacia el año 2012, lo cual refleja un estado de conformidad de la población beneficiaria con respecto a la mejora de los servicios públicos dirigidos a ella con pertinencia. En la matriz de la fase II éste era uno de los indicadores del propósito del PO y en ella se estableció, además, la meta que al menos un 50% de la población beneficiaria tuviera un incremento en el nivel de satisfacción como usuarios de los instrumentos y prácticas de atención de los servicios públicos asociados al programa en el año 2012. Dicho incremento en el nivel de satisfacción finalmente alcanzó al 55,4%, superándose la meta prevista.
- 2.15 **Culturales.** El fortalecimiento de la identidad y el patrimonio cultural indígena es otro ámbito de la mejora de condiciones de vida esperadas con el PO. Las comunidades focalizadas por el programa se encontraban en un proceso de aculturación producto de varios factores, como la penetración de patrones culturales y religiosos divergentes con la cultura ancestral, que obstaculizan la mantención de las formas de vida tradicionales. Ello induce diversas formas de sincretismo cultural, así como la migración o la incorporación de prácticas económicas que lentamente les aleja del modelo de producción indígena rural.
- 2.16 La estrategia empleada por el programa fue eminentemente participativa para la selección de sus proyectos de fomento cultural, siendo las propias comunidades las que decidían el tipo de acciones de rescate, difusión o fortalecimiento cultural que realizarían, las que principalmente se enfocaron en la preservación del patrimonio simbólico inmaterial, incluyendo conocimiento, cosmovisión, arte y cultura, festividades y ceremoniales y lengua.
- 2.17 Las mediciones realizadas han permitido verificar una mayor efectividad de resultados en cuanto al fortalecimiento de la identidad, al incremento del uso de las lenguas originarias, especialmente en las poblaciones infantiles, pero una menor efectividad relativa en cuanto a las prácticas ceremoniales.
- 2.18 La primera constatación en esta materia es que hay un porcentaje creciente de la población que vive en zonas rurales y regiones con intervenciones del PO que se auto-identifica como indígena. Se incrementó de 28,6% en 2003 a 31,8% en 2011. Dado que el

crecimiento poblacional indígena es similar al de la población no indígena en zonas rurales, lo anterior es producto de una revalorización positiva de la condición indígena de dicha población, que la ha inducido a una mayor auto-identificación.

- 2.19 De otro lado, si bien disminuye levemente el porcentaje de adultos en zonas rurales y regiones con intervenciones del PO que hablan o entienden su lengua originaria indígena (de 89,4% en 2003 a 86,1% en 2011), ha existido un crecimiento importante de la proporción de niños indígenas entre 6 y 13 años de las zonas rurales de regiones con intervención del PO, que hablan o entienden su lengua materna indígena entre 2003 y 2011. Pasó de 34,4% a 45,5%. Esto último es importante, si se considera que el contexto de las lenguas indígenas en Chile es el de lenguas en retroceso, por el nulo uso oficial y social de dichas lenguas en contextos interculturales.
- 2.20 En cambio, los datos recabados para comunidades de la fase I que participan en celebraciones indígenas muestran un leve retroceso de 24,9% en 2003 a 22,3% en 2011 y para las familias beneficiarias de la fase II que efectúan ceremonias indígenas también muestran un leve retroceso de 73,4% en 2006 al 69,7% en 2012. O sea que no es posible observar una mayor adhesión a estas prácticas culturales entre el comienzo y el final de la intervención del PO, a pesar de los apoyos recibidos para la compra de implementos a usar en estas prácticas culturales tradicionales indígenas. Esto parecería indicar que junto con la pérdida en el uso de la lengua por parte de los adultos, se está dando también una lenta pero persistente pérdida de las prácticas culturales tradicionales indígenas como consecuencia de la absorción cultural de la población indígena por el resto de la sociedad, cuya manifestación mayor es la persistente emigración de los jóvenes indígenas de origen rural a las ciudades.
- 2.21 La mejora de servicios públicos culturalmente pertinentes fue otro resultado esperado del PO. Para ello se contó con un incremento de recursos asignados para beneficio de los pueblos indígenas a través del PO. Sin embargo, también se incrementó las inversiones en pueblos indígenas, por fuera del PO, lo cual complementa los esfuerzos del PO por adecuar culturalmente la oferta de los servicios públicos para los indígenas. En efecto, el gasto fiscal de Chile en inversión directa para pueblos originarios (sin considerar el Fondo de Tierras que administra CONADI y que representa más del 20% de su presupuesto) aumenta a precios constantes en más de 10 veces entre 2002 y 2012. Ello da cuenta de un cambio sustancial de parte del Estado en cuanto a atender las demandas de los pueblos originarios mediante servicios públicos para atender sus demandas. Concomitantemente, creció significativamente durante la ejecución del PO la cantidad de solicitudes de certificados de calidad indígena efectuadas por la población indígena para acceder a los beneficios y subsidios de diferentes instrumentos de atención a sus necesidades (becas indígenas, vivienda subsidiada, etc.). Por último, también son positivas las percepciones de las familias beneficiarias del PO respecto a la mejoría en la atención de dichos servicios (43% de familias de fase I en 2011 y 55% de familias de fase II en 2012).
- 2.22 **Ambientales.** El PO sólo tuvo intervenciones de costo menor orientadas a la protección del patrimonio natural y ambiental indígena. El producto específico contemplado

consistía en que, participativamente, las comunidades y territorios pudieran optar por financiar iniciativas de manejo eco cultural de sus recursos naturales, como la protección del bosque nativo en los territorios mapuches y de los bofedales en el norte de Chile, caracterizado por el predominio suelos desérticos o muy secos. En la práctica, el estado de necesidad en que se encontraban las familias indígenas indujo a un uso relativamente menor de estas opciones de financiamiento que no tienen retorno económico.

- 2.23 La preservación del patrimonio natural y ambiental indígena es un resultado verificable para los pueblos indígenas del norte de Chile, particularmente atacameños, por cuanto algunas de sus comunidades administran parques naturales en coordinación con la Corporación Nacional Forestal (CONAF), que es la entidad pública encargada de la administración de parques y reservas naturales de Chile. Se ha verificado en ellos el involucramiento de un número creciente de comunidades en estas funciones y, por otra parte, el número de visitantes a estos parques también ha tenido un crecimiento sostenido. Así 7 de 13 comunidades atacameñas de la Area de Desarrollo Indígena (ADI) Atacama La Grande administran conjuntamente con CONAF actualmente reservas y parques nacionales de la región de Antofagasta, cuando en 1999 sólo 1 comunidad participaba de esta actividad.
- 2.24 La fase II puso más énfasis en los resultados ambientales del PO al asignar mayores recursos que en la fase I para financiar iniciativas de las comunidades de preservación de su patrimonio natural. Con todo, dichas iniciativas fueron pocas en comparación con los proyectos productivos, dado que no tenían un retorno económico, en contraste con los proyectos productivos que alternativamente se podían plantear para su financiamiento por el PO.

**TABLA 1. MATRIZ DE INDICADORES DE IMPACTOS, RESULTADOS Y PRODUCTOS**

IMPACTOS <sup>1</sup>							
OBJETIVOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
<b>Fase I:</b> Mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en el área rural, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental.  <b>Fase II:</b> Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de comunidades del área rural de los pueblos aymara, atacameños, quechua y mapuche	IND. N°1 Nivel de ingreso familiar	Ingreso total mensual familias <u>indígenas</u> en zonas rurales de comunas PO en pesos constantes año 2011	276.401	2003	371.780	2011	Encuestas CASEN 2003 y 2011. Incluye ingresos trabajo, producción, subsidios y otros.
		Ingreso total mensual en familias <u>no indígenas</u> en zonas rurales de comunas PO en pesos constantes año 2011	420.087	2003	509.348	2011	Estimaciones para comunas donde PO tuvo una cobertura de 70% y más de familias indígenas. Cifras expandidas a la población comunal según proyección de CENSO de población.
	IND. N°2 Situación de pobreza	Porcentaje de familias <u>indígenas</u> bajo línea de pobreza en zonas rurales de comunas PO	26,40	2003	18,60	2011	Estimaciones Encuestas CASEN 2003 y 2011. Estimaciones para comunas donde PO tuvo una cobertura de 70% y más de familias indígenas. Cifras expandidas a la población comunal según proyección de CENSO de población.
		Porcentaje de familias <u>no indígenas</u> bajo línea de pobreza en zonas rurales de comunas PO	20,40	2003	12,30	2011	
	IND. N°3 Situación de indigencia	Porcentaje de familias <u>indígenas</u> bajo línea de indigencia en zonas rurales de comunas PO	8,9%	2003	6,6%	2011	Estimaciones Encuestas CASEN 2003 y 2011. Estimaciones para comunas donde PO tuvo una cobertura de 70% y más de familias indígenas. Cifras expandidas a la población comunal según proyección de CENSO de población.
		Porcentaje de familias <u>no indígenas</u> bajo línea de indigencia en zonas rurales de comunas PO	6,2%	2003	5,0%	2011	

**TABLA 1. MATRIZ DE INDICADORES DE IMPACTOS, RESULTADOS Y PRODUCTOS**

IMPACTOS <sup>1</sup>							
OBJETIVOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
	IND. N°4 Rendimiento escolar	Diferencia promedio de puntos SIMCE Lenguaje de las escuelas PEIB sobre las control	4,83	2006	3,06	2011	Información estadística Ministerio de Educación (2006 – 2011) Escuelas control
		Diferencia promedio de puntos SIMCE Matemáticas de las escuelas PEIB sobre las control	12,68	2006	2,65	2011	
		Diferencia promedio de puntos SIMCE comprensión del medio de las escuelas PEIB sobre las control	7,23	2006	0,98	2011	
	IND. N°5 Retención escolar	Porcentaje de niños que asisten a establecimiento educacional sobre el total de <u>población indígena de 6 a 10 años en comunas PO</u>	95,1%	2003	98,1%	2011	Estimaciones Encuestas CASEN 2003 y 2011. Estimaciones para comunas donde PO tuvo una cobertura de 70% y más de familias indígenas. Cifras expandidas a la población comunal según proyección de CENSO de población.
		Porcentaje de niños que asisten a establecimiento educacional sobre el total de <u>población no indígena de 6 a 10 años en comunas PO</u>	94,9%	2003	99,3%	2011	
	IND. N°6 Acceso a servicios de salud para tratamiento de enfermedades o accidentes	Porcentaje de población que acudió a servicios de salud sobre <u>población indígena</u> que presentó enfermedades o accidentes en zonas rurales de comunas PO	93,3%	2003	85,6%	2011	Estimaciones Encuestas CASEN 2003 y 2011. Estimaciones para comunas donde PO tuvo una cobertura de 70% y más de familias indígenas. Cifras expandidas a la población comunal según proyección de CENSO
		Porcentaje de población que acudió a servicios de salud	98,1%	2003	91,1%	2011	



**TABLA 1. MATRIZ DE INDICADORES DE IMPACTOS, RESULTADOS Y PRODUCTOS**

IMPACTOS <sup>1</sup>							
OBJETIVOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
		sobre <u>población noindígena</u> que presentó enfermedades o accidentes en zonas rurales de comunas PO					de población.
	IND. N°7 Solicitudes de certificado de calidad indígena (CCI)	Acumulado de personas con CCI en comunas con Programa	5.355	1994-2000	96.224	2001-2011	Registro Nacional de Comunidades y Asociaciones Indígenas de CONADI (1994 - 2012)
		Acumulado de personas con CCI en comunas sin Programa	5.544	1994-2000	63.292	2001-2011	

(1) Se omitieron columnas “*Original Target Value*” y “*Formally Revised Target Value*”, porque las metas referidas en matrices originales son sobre productos o sin referencia a líneas de base cuantificadas.

RESULTADOS <sup>1</sup>							
RESULTADOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
<i>Mejoramiento de las condiciones de vida en el ámbito económico</i>							
Mejora de ingresos y/o activos productivos de familias beneficiarias	IND. N°8 Ingreso mensual (producción predial y trabajo) de familias beneficiarias	Pesos constantes base 2011	120.790	2003	133.657	2011	Línea de Base Fase I (2003) y Evaluación de Impacto Fase I (2011), referido solamente a comunidades Fase I
	IND. N°9 Familias beneficiarias con ingresos mensuales superiores al salario mínimo	Porcentaje sobre total de familias beneficiarias	32	2003	38	2011	Línea de Base Fase I (2003) y Evaluación de Impacto Fase I (2011), referido solamente a comunidades Fase I. Calculado en función al salario mínimo de cada

RESULTADOS <sup>1</sup>							
RESULTADOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
							año
	IND. N°10 Familias beneficiarias que cuentan con activos productivos	Porcentaje sobre total de familias beneficiarias fase I	Infra. Agropecuaria 20% Infra. Extra agrícola 0% Máq. y Herramientas 41%	2003	Infra. Agropecuaria 25% Infra. Extra agrícola 2% Máq. y Herramientas 25%	2011	Línea de Base Fase I (2003) y Evaluación de Impacto Fase I (2011), referido solamente a comunidades Fase I.
		Porcentaje sobre total de familias beneficiarias fase II	Infraestructur Agropecuaria 31% Infra Extra Agrícola 3.5% Maq. Agrícola 9% Equipamiento Forestal 19%	2006	Infra. Agrop. 58% Infra Extra Agrícola 5.6% Maq. Agrícola 19% Equip. Forestal 33%	2012	Evaluación Final Fase II (2012), referido solamente a comunidades Fase II.
	IND. N°11 Valor de activos productivos por familia beneficiaria	Valor promedio de activos en pesos corrientes familias fase I	1.155.511	2003	2.817.645	2007	Valor inicial: Línea Base del Programa 2003; valor final: Censo Agropecuario 2007 (solo para familias orígenes de fase I). Referido solamente a comunidades Fase I. Calculado en base a ganado, máquinas e infraestructura productiva
		Valor promedio de activos en pesos corrientes familias fase II	2.792.140	2007	2.689.532	2012	Fuente: valor inicial Censo Agropecuario 2007 (solo para familias orígenes de fase II), valor final: Evaluación de

RESULTADOS <sup>1</sup>							
RESULTADOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
							resultados 2012 Referido solamente a comunidades fase II. Calculado en base a ganado, máquinas e infraestructura productiva
<i>Mejoramiento de las condiciones de vida en el ámbito social</i>							
Fortalecimiento organizacional de comunidades	IND. N°12 Comunidades y familias Indígenas registradas en CONADI	Acumulado de comunidades a cada año	2.045	2001	3.381	2012	Registro Nacional de Comunidades y Asociaciones Indígenas de CONADI (1994 – 2012). Para acceder a beneficios de Programa Orígenes y otros de CONADI, se requiere el registro de personería jurídica de comunidades indígenas rurales. El incremento de familias adscritas a comunidades, evidencia que efecto de subdivisión de comunidades para acceder a estos beneficios fue marginal.
		Acumulado de familias Indígenas en comunidades registradas a cada año	56.658	2001	80.783	2012	
	IND. N°13 Participación de mujeres en directivas de comunidades	Porcentaje de cargos directivos por comunidad ocupados por mujeres	Sin LB		39,2	2012	Datos 2012 referidos a comunidades Fase II (Evaluación final Fase II), sobre una muestra de 109 comunidades
	IND. N°14 Comunidades que gestionaron y obtuvieron financiamiento para	Porcentaje sobre total comunidades fase I	Sin LB		86,5	2006-2011	Evaluación de Impacto Fase I (2011), referido solamente a comunidades Fase I. Incluye programas de INDAP, CONAF,

RESULTADOS <sup>1</sup>							
RESULTADOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
	proyectos productivos posterior al Programa						CONADI y FOSIS
		Porcentaje sobre total comunidades fase I y II	Sin LB		67	2011	Estadísticas PDTI, INDAP. Programa PDTI es un subproducto del Programa Orígenes
Mejora de servicios educativos para la población indígena	IND. N°15 Absorción de estudiantes indígenas en Escuelas con PEIB	Porcentaje de niños/as indígenas matriculados/as 1° - 4° básico en escuelas PEIB sobre población indígena 6-10 años en las mismas comunas	12	2003	20	2011	Información estadística Ministerio de Educación (2003- 2011) y Encuesta CASEN 2003 -2011. Indicador calculado en relación a la población estimada de niños/as indígenas 6-10 años en comunas con Escuelas PEIB, fases I y II Nota: las bases de referencia “escuelas” y “poblaciones” son diferentes en los años estudiados.
	IND. N°16 Rendimiento relativo en lenguaje	Diferencia de puntaje promedio SIMCE lenguaje Escuelas PEIB respecto a promedio regional	-11	2005	-1	2011	Información estadística Ministerio de Educación. Pruebas SIMCE (2005 – 2011) para 4° básico
	IND. N°17 Rendimiento relativo en matemática	Diferencia porcentual de puntaje promedio SIMCE matemática Escuelas PEIB respecto a promedio regional	-12	2005	-1	2011	

RESULTADOS <sup>1</sup>							
RESULTADOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
	IND. N°18 Rendimiento relativo en comprensión del medio	Diferencia de puntaje promedio SIMCE comprensión del medio Escuelas PEIB respecto a promedio regional	-13	2005	-1	2011	
	IND. N°19 Retención de niños en el sistema escolar	Porcentaje de niños y niñas 6-10 años indígenas que asisten a establecimiento educacional respecto población total de niños de etnias en regiones PO, zonas rurales	95,8	2003	97	2011	Encuestas CASEN 2003-2011
Mejora de servicios de salud para la población indígena	IND. N°20 Población beneficiaria atendida en centros de salud	Porcentaje de población indígena que concurre a servicios de salud para atención de enfermedades o accidentes sobre total población indígena zonas rurales en regiones PO.	94,8	2003	86,6	2011	Encuesta CASEN 2003-2011. Los datos corresponden a la observación durante período acotado anterior al levantamiento del dato.
	IND. N°21 Familias beneficiarias que han atendido partos con métodos tradicionales en centros de salud	Porcentaje sobre el total de familias indígenas beneficiarias que registran partos	22,9	2001-2006	17,8	2011-2012	Evaluación de impacto fase I y Estudio de Evaluación Final del Programa Orígenes Fase II.
	IND. N°22 Familias beneficiarias que han	Porcentaje sobre el total de familias indígenas	96,7	2001-2006	97,2	2011-2012	Estudio de Evaluación Final del Programa Orígenes fase II.

RESULTADOS <sup>1</sup>							
RESULTADOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
	atendido partos en centros de salud	beneficiarias que registran partos					
	IND. N°23 Comunidades que tienen acceso a practicantes de medicina indígena que residen en ellas o cerca	Porcentaje sobre el total de comunidades del programa fase I	92,3	2003	79,8	2011	Estudio Línea de Base fase I- Encuesta a Comunidades 2003; Evaluación de impacto fase I- Encuesta a Comunidades 2011. Datos calculados para un mismo grupo de comunidades de fase I
<i>Mejoramiento de las condiciones de vida en el ámbito cultural</i>							
Mejora de servicios públicos culturalmente pertinentes	IND. N°24 Gasto fiscal anual en inversión directa para pueblos originarios (sin Fondo de Tierras de CONADI)	Millones de pesos constantes del año 2012	4.242	2002	46.535	2012	Dirección de Presupuestos. No incluye gastos Programa Salud Indígena (PESPI) por falta de datos. Se excluye Fondo de Tierras, por estar destinado a atender reivindicación histórica de restitución de tierras determinada por Ley.
	IND. N°25 Familias beneficiarias que perciben mejoría en atención de servicios públicos con pertinencia	Porcentaje sobre total de familias beneficiarias fase I	Sin LB		43,1	2011	Evaluación de Impacto fase I (2011), referido solamente a comunidades fase I. Indicador comprende 5 servicios (educación, salud, fomento productivo de CONAF e INDAP y servicios de CONADI. Percepción de mejoría con relación al año 2001

RESULTADOS <sup>1</sup>							
RESULTADOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
		Porcentaje sobre total de familias beneficiarias fase II	Sin LB		55,4	2012	Evaluación Final Fase II (2012), referido a comunidades fase II. Indicador comprende 5 servicios (educación, salud, fomento productivo de CONAF e INDAP y servicios de CONADI. Percepción de mejoría con relación al año 2006. <b>Este indicador tenía meta de 50% en matriz fase II.</b>
Fortalecimiento de la identidad y patrimonio cultural	IND. N°26 Adultos indígenas que entienden y hablan su lengua originaria	Porcentaje respecto del total población adulta de etnias en regiones PO, zonas rurales	89,4	2003	86,1	2011	Encuesta CASEN 2003-2011. Considera solo población aymara y mapuche
	IND. N°27 Niños indígenas que entienden y hablan su lengua originaria	Porcentaje respecto del total población 6-13 años de etnias en regiones PO, zonas rurales	34,4	2003	45,5	2011	Encuesta CASEN 2003-2011. Considera solo población aymara y mapuche
	IND. N°28 Comunidades donde se realizan celebraciones indígenas	Porcentaje que realiza totalidad de un conjunto de celebraciones de trascendencia sobre total de comunidades fase I	24,9	2003	22,3	2011	Estudio Línea de Base fase I- Encuesta a Comunidades 2003; Evaluación de impacto fase I- Encuesta a Comunidades 2011.
	IND. N°29 Familias beneficiarias que participan en ceremonias indígenas	Porcentaje sobre familias de fase II	73,4	2006	69,7	2012	Estudio Evaluación Final Programa Orígenes segunda fase II, 20112- Encuesta a Hogares
	IND. N°30 Población que se auto	Porcentaje sobre el total de población	28,6	2003	31,8	2011	Encuesta CASEN 2003-2011. El total de

RESULTADOS <sup>1</sup>							
RESULTADOS	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE	FECHA	RESULTADO ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACIÓN
	identifica como perteneciente a pueblos indígenas focalizados por PO	en zonas rurales y regiones PO					población considerada se mantiene estable (-0,1%)
<i>Mejoramiento de las condiciones de vida en el ámbito medioambiental</i>							
Protección del patrimonio natural y ambiental indígena	IND. N°31 Visitas al Parque Nacional Los Flamencos, co administrado por comunidades indígenas atacameñas y la Corporación Nacional Forestal (CONAF)	N° de visitantes nacionales e internacionales en cada año	124.015	2004	218.741	2012	Estadísticas CONAF. La experiencia de coadministración y de preservación intercomunitaria de áreas protegidas, es única en el país.
	IND. N°32 Comunidades de ADI Atacama La Grande que coadministran reservas y parques nacionales en la región de Antofagasta	Porcentaje respecto del total de comunidades de ADI Atacama La Grande (13)	7,69 (1/13)	1999	53,85 (7/13)	2012	Estadísticas CONAF

(1) Se omitieron columnas “*Original Target Value*” y “*Formally Revised Target Value*”, porque matrices originales no contemplan metas a nivel de resultados.

PRODUCTOS									
COMPONENTE	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	VALOR DE LINEA DE BASE	FECHA	VALOR META ORIGINAL	VALOR META REVISADO	VALOR ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACION



PRODUCTOS									
COMPONENTE	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	VALOR DE LINEA DE BASE	FECHA	VALOR META ORIGINAL	VALOR META REVISADO	VALOR ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACION
Fortalecimiento comunidades indígenas	IND. N°1 Planes de desarrollo territorial formulados por comunidades	N° de planes	0	2000	500	645	645 fase I	2006	Memoria fase I. Corresponde a planes productivos (PP) por comunidad
						211	229 fase II	2012	Informe Final Fase II. Corresponde a Planes de Desarrollo Integral (PDI) por mesas de planificación territorial
	IND. N°2 Proyectos autogestionados de construcción o mejora de sedes comunitarias ejecutados	N° de sedes	Sin dato	2000			576 fase I	2006	Memoria Fase I.
							1013 fase II	2012	Informe Final Fase II.
Identidad cultural	IND. N°3 Proyectos de fomento del patrimonio cultural	N° de proyectos	0	2000	180		443 fase I		Ejecutados por las comunidades a sugerencia de técnicos PO.
			0	2006	-		1.498 fase II		Autogestionados por las comunidades.
	IND. N°4 Bienales de arte y cultura indígena	N° de muestras nacionales de arte y cultura indígena	0	2000	1		2	2012	Memoria fase I. Informe Final fase II.
Desarrollo económico de	IND. N°5 Proyectos	N° de proyectos	0	2000	-	-	3.058 fase I	2006	Memoria fase I.

PRODUCTOS									
COMPONENTE	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	VALOR DE LINEA DE BASE	FECHA	VALOR META ORIGINAL	VALOR META REVISADO	VALOR ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACION
familias y comunidades	Productivos Familiares	agrícolas, ganaderos forestales y extra-agrícolas					5.757 fase II	2012	Informe Final fase II.
	IND. N°6 Proyectos Productivos Asociativos	N° de proyectos colectivos	0	2006	20		19	2012	Informe Final fase II. 17 fueron para adoptar pautas SERNATUR para certificación alojamientos turísticos.
Adecuación de instrumentos y prácticas de los servicios públicos	IND. N°7 Funcionarios capacitados en interculturalidad	N° de funcionarios capacitados	Sin dato	2000			6.147 fase I	2006	Memoria fase I.
	IND. N°8 Convenios con instituciones no subejecutoras para adecuación de instrumentos con pertinencia cultural	N° de convenios interinstitucionales	Sin dato	2000			10 fase II	2012	Informe Final fase II.
	IND. N°9 Escuelas que implementan PEIB	N° escuelas con PEIB en las comunas del Programa	Sin dato	2000	150		162 fase I	2006	Memoria fase I.
			162	2006	282 (120 nuevas)		301 fase II	2012	Informe Final fase II.
	IND. N°10 Experiencias de medicina	N° establecimientos con	Sin dato	2000	3 modelos de salud	10 Centros de salud MINSAL emplean salud	10 fase II	2012	Informe Final fase II.

PRODUCTOS									
COMPONENTE	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	VALOR DE LINEA DE BASE	FECHA	VALOR META ORIGINAL	VALOR META REVISADO	VALOR ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACION
	intercultural en centros de salud del MINSAL	PESPI financiado con el programa			intercultural	intercultural			
	IND. N°11 Proyectos de medicina Indígena	N° de proyectos	0	2000	300		376 fase I	2006	Memoria fase I.
Apoyo a institucionalización y sostenibilidad del modelo de intervención	IND. N°12 Convenios con municipios para crear unidad asuntos indígenas	N° de convenios con municipios	0	2006	20		28 fase II	2012	Informe Final fase II.
Unidad ejecutora, comunicación social, información y evaluación	IND. N°13 Diseño, instalación y operación del Sistema de información y monitoreo (SIM)	N° sistemas informáticos de gestión de proyectos desarrollados.	0	2000	1	2	2. SIM I tuvo gran upgrade con nuevo diseño y creación SIM II para registrar avances gestión de cada proyecto financiado por PO.	2012	Sistema de información y monitoreo (SIM) instalado, de clave acceso en línea vía internet. Actualmente es legado utilizado por programa Chile Indígena.

PRODUCTOS									
COMPONENTE	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	VALOR DE LINEA DE BASE	FECHA	VALOR META ORIGINAL	VALOR META REVISADO	VALOR ALCANZADO	FECHA	MEDIO DE VERIFICACION
	IND. N°14 Campaña de difusión social	N° de campañas en medios masivos de comunicación	0	2000	1		1.Campaña nacional en fase I “Mira el futuro desde tus orígenes” fase II instaló sitio web	2006-2012	Memoria fase I.
	IND. N°15 Estudios de evaluación	N° de estudios de evaluación de resultados y Líneas Base	0	2000	6		6 estudios: LB fase I, II, Evaluación final fase I y II, Evaluación de impacto fase I; Evaluación intermedia fase II.	2012	Estudios de “resultados” en evaluaciones refieren a indicadores de matrices originales. LB fase II solo refiere a situación productiva agropecuaria de las comunidades beneficiarias en base a Censo Agropecuario 2007

## **b. Análisis de la Lógica Vertical**

- 2.25 El modelo de intervención del PO se basó en una intervención directa con las comunidades y una intervención indirecta a través de la adecuación de la oferta de servicios públicos para los pueblos indígenas con pertinencia cultural.
- 2.26 El modelo conceptual para la intervención directa con las comunidades consistió en focalizarla a partir del concepto de territorio (lofmapu para los mapuches o ayllu para el mundo andino) entendido como el espacio ancestral socialmente construido por generaciones. Dado que el concepto de “territorio indígena” no tiene existencia jurídica en el país, se trabajó con comunidades que cuentan con personería jurídica para ser reconocidas por la autoridad pública sectorial. Esas comunidades se agruparon entre aquellas que comparten un territorio común según el espacio ancestral reconocido como territorio común. Ese conjunto de comunidades coligadas históricamente debían decidir en común el destino de sus recursos mediante Planes Territoriales (fase I) o Planes de Desarrollo Integral (PDI, fase II), en función de las potencialidades existentes en sus territorios y no solamente en función a la transferencia de subsidios a familias consideradas pobres. Ese es el enfoque de política indígena para lograr el desarrollo con respeto de la identidad de los pueblos indígenas, por oposición al enfoque del desarrollo rural campesino, que sólo se focaliza en la transferencia de subsidios a familias campesinas pobres.
- 2.27 El modelo de intervención del PO incorporó también el reconocimiento de ciertos derechos básicos de los pueblos indígenas como son el derecho de participación y a la decisión propia, libre e informada. En cada territorio se instaló una Mesa de Planificación Local (MPL) compuesta por varias comunidades que comparten un mismo territorio y que están representadas en la MPL por un representante con derecho a voz y voto. A cada MPL se le asignó una cierta cantidad de recursos, según el número de familias que componían cada comunidad implicada y esos recursos constituyeron el Fondo de Decisión Local (FDL) cuyo destino debía decidir cada mesa. A tal fin, se apoyó ese proceso de decisión de las MPL mediante una asistencia técnica suministrada por una firma consultora o Proveedor de Asistencia Técnica (PAT), que fue seleccionada por cada MPL a partir de una terna de candidatas propuestas por la unidad ejecutora del PO.
- 2.28 El modelo de intervención preveía que con dicha asistencia técnica se podría efectuar una elaboración de la visión de desarrollo estratégico a largo plazo del territorio según sus potencialidades. En función a dicha perspectiva, posteriormente, se elaborarían los proyectos específicos para ejecutar en el corto plazo, sean estos productivos, culturales o de fortalecimiento institucional de las comunidades. Las PATs también elaborarían dichos proyectos individuales, así como apoyarían la ejecución de los mismos y la elaboración de las rendiciones de gastos que justifiquen el uso de los recursos del FDL.
- 2.29 Este modelo de intervención original del PO tuvo varios obstáculos para desarrollarse plenamente o tal como fue concebido y tuvo fallas de diseño en la viabilidad práctica de algunos mecanismos de intervención (PATs, planificación estratégica sin incentivos autónomos asociados, rendiciones de gastos por las comunidades). En primer lugar, el

foco y la premura en la obtención de los subsidios por parte de las familias indígenas beneficiarias contaminaron el proceso de planificación. El FDL de la fase II fue concebido como una fuente de recursos importante para incentivar la planeación del desarrollo productivo local. Sin embargo, fue percibido por dirigentes comunitarios y también por funcionarios del Gobierno como un derecho de las familias indígenas a recibir un subsidio familiar para proyectos productivos, culturales y de fortalecimiento organizacional. Como consecuencia de ello, las expectativas de las comunidades con el PO se focalizaron en los beneficios que les reportaría su participación en el FDL y no en el proceso de planeación a largo plazo con visión de integración territorial mediante la elaboración de los Planes de Desarrollo Integral (PDI). Éstos fueron concebidos como la definición de las estrategias de desarrollo económico más convenientes para cada territorio, que tenía que ser consistente con los objetivos de los proyectos productivos individuales y todo ello ser validado en la aprobación de tales proyectos por parte de INDAP y CONAF. Sin embargo, en las mesas de planificación local hubo baja integración de los servicios públicos para aportar sus puntos de vista a la planeación participativa indígena y una gran carencia de visión de los proyectos productivos como formando parte de cadenas productivas que les hubieren permitido acceder a mayor valor agregado para sus producciones.

- 2.30 En segundo lugar, el diseño del mecanismo participativo para definir los planes se basó en una visión parcial de la organización social existente en los territorios. Las MPL se integraron con dirigentes de cada comunidad jurídicamente conformada, o sea por sus dirigentes funcionales. Eso dejó de lado las autoridades tradicionales propias de la organización social de los pueblos originarios (unidades de parentesco como ayllus, linajes o clanes) y de su representación tradicional (lonkos, autoridades diádicas de género). Ello llevó a que hubiera una baja o nula presencia de autoridades tradicionales en las MLP y, consiguientemente, que el ejercicio de planificación no profundizara en la visión estratégica de los territorios, propia de las autoridades ancestrales indígenas. A su vez, la preeminencia dada a la comunidad jurídica generó el incentivo a la fragmentación de las comunidades, incrementando la demanda insatisfecha de apoyos del Estado.
- 2.31 En tercer lugar, el rol de las PATs no funcionó en la realidad tal como fue concebido. Varios factores incidieron en ello: la oferta insuficiente de firmas consultoras en el mercado con las aptitudes requeridas para este trabajo, sobre todo en materia de interculturalidad; demoras en los procesos de selección, contratación, pagos parciales de las PATs que generaron discontinuidad de sus equipos de trabajo e incapacidad para hacer apoyo en la ejecución de los proyectos comunitarios; ligereza en los procesos de planificación territorial de desarrollo estratégico por la priorización de las comunidades en sus proyectos individuales; simplificación en la elaboración de estos últimos en forma estándar. Estas dificultades con el rol de las PATs no pudieron solucionarse en forma oportuna porque el organismo ejecutor no organizó –como estaba previsto y solicitó el Banco durante la ejecución- talleres de intercambio de experiencias entre las PATs para hacer acopio de las mejores experiencias en esta materia. Finalmente, la tardanza en completar estos planes y los proyectos individuales generó presión para la aprobación de estos últimos a los efectos de habilitar el acceso a los recursos del FDL, en desmedro de

la revisión de la calidad de los planes y su consistencia con los objetivos de los proyectos individuales.

- 2.32 En cuarto lugar, el modelo de intervención se basó en una visión errónea de la economía indígena. Ésta es esencialmente multimodal en cuanto a sus fuentes de ingreso. Sin embargo, la cadena de valor económico del PO asumió que la intervención adecuada era dotar a las familias indígenas rurales de instrumentos para que mejoraran su articulación al mercado dando pasos para convertirse en pequeños empresarios rurales. Al momento del diseño de la fase II del PO se carecía de una línea de base que permitiera visualizar con claridad el comportamiento de esas unidades familiares. El censo agropecuario 2007 permitió conocer en 2009 que sólo un 4% de las comunidades y un 5% de los predios rurales indígenas articulaban su producción rural al mercado y que sólo un 20% poseen potencialidad para articulación futura. Ello puso de manifiesto que la economía indígena es esencialmente multimodal, esto es, se vale de diversos medios o fuentes de ingreso para afrontar la sobrevivencia y el bienestar de la familia extensa o ampliada (linajes, clanes y sus alianzas matrimoniales), mientras que la producción rural se dedica preferencialmente a los ciclos no monetarios de reciprocidad entre unidades productivas. Más aún, los predios de las familias nucleares son tan pequeños (superficie agrícola promedio por explotación es de 1,89 ha entre los mapuches) que su articulación directa al mercado generaría rendimientos decrecientes. En consecuencia, el PO careció de una perspectiva adecuada para reconocer esa realidad y procurar apoyar el conjunto de los medios de generación de ingresos y no sólo el asociado a la explotación de la tierra que le pertenece a la familia indígena y con orientación al mercado, cuando en su mayoría la producción agrícola indígena está orientada a la subsistencia (con altos niveles de intercambio no monetario entre productores para garantizar la seguridad alimentaria).
- 2.33 En consecuencia, el modelo de intervención directa con las comunidades que rigió en la realidad consistió básicamente en la selección de proyectos productivos agrícolas, ganaderos, forestales o extra agrícolas, a nivel de cada familia indígena, más proyectos culturales y de fortalecimiento institucional de cada comunidad. La selección de tales proyectos fue decidida por cada MPL o por cada comunidad y su elaboración tuvo en cuenta los recursos disponibles para ellos, como variable fundamental. Es decir, fue un modelo con una gran simplificación respecto al modelo original previsto para el PO. Salvo escasas excepciones, la planificación estratégica participativa para el desarrollo a largo plazo del territorio conceptualizada en el diseño, se transformó en los hechos en una planificación superficial del desarrollo territorial y no aportó significativamente en el condicionamiento o directrices para la selección de proyectos productivos a ser financiados para cada familia indígena. Los recursos destinados a desarrollar la planificación participativa de las comunidades mediante la contratación de PATs en la fase II no permitieron lograr los resultados esperados porque la calidad de los PDI no fue la esperada, no se generaron proyectos asociativos y no participaron en ese proceso las entidades públicas requeridas para dicha planificación, entre otras razones. En total, se elaboraron y financiaron planes productivos por cada comunidad beneficiaria de la fase I (645) y 229 PDI en la fase II (con lo que se superó las metas de 400 planes en fase I y 211 en fase II). Adicionalmente, en fase I se elaboraron y financiaron 3.058 proyectos agrícolas, ganaderos, forestales y extra-agrícolas (varios de ellos de desarrollo agrícola o

pecuario integral que abarcó a predios de varios comuneros) y 5.757 en fase II. Estos proyectos consistían en el financiamiento de activos productivos (cercos, galpones, maquinarias y equipos, ganado, herramientas) cuyo efecto esperado era la generación de nuevos ingresos para las familias beneficiarias. Pero, a pesar que concentraron la mayor parte de las inversiones directas del PO (63% en fase I y 40% en fase II), su pequeño monto individual por familia (menos de US\$ 2.000) y por única vez, no permitía asegurar por sí sólo un cambio sustancial de la capacidad productiva de cada familia beneficiaria.

- 2.34 El refuerzo presupuestal de los recursos del FDL (con unos US\$12 millones, mayoritariamente de contrapartida local) de la fase II, impulsado por dirigentes indígenas y las autoridades sectoriales, reforzó las expectativas puestas en los proyectos productivos a ser financiados por el PO para cada familia, en detrimento de la planificación estratégica global, que no estuvo asociada a incentivos positivos concretos sino a la condición formal de requisito previo a la presentación de proyectos productivos individuales.
- 2.35 A pesar de vivir en comunidades, las familias indígenas privilegiaron la opción de efectuar inversiones en sus predios individuales por ser la opción más conocida, controlable o de mayor certeza para los beneficiarios. No se optó por financiar con el PO proyectos productivos asociativos, previstos para la fase II, que hubieran permitido acceder a montos de subsidios mayores para cada familia indígena y potenciar el acceso de la producción agrícola o extra agrícola a cadenas productivas de mayor valor para dichas producciones. Una vez constatado ese déficit de iniciativas productivas asociativas en el PO, el Banco concibió y aprobó en 2011 una cooperación técnica (CH-T1110) orientada precisamente a apoyar el desarrollo de la capacidad empresarial indígena, básicamente a través de proyectos económicos asociativos o de alianzas colectivas con el sector privado. La fase II tenía como meta financiar 20 proyectos productivos asociativos. Si bien el ejecutor contabilizó como producto 19 de estos proyectos, la naturaleza de los mismos no se correspondió con lo esperado ya que 17 de tales proyectos consistieron en convenios de varias comunidades con el Servicio Nacional de Turismo para adoptar los procedimientos exigidos para la certificación de alojamientos turísticos y los 2 restantes no tuvieron la dimensión económica esperada.
- 2.36 Otro tipo de proyectos seleccionados por las propias comunidades fueron mejoras en sus infraestructuras (construcción, refacción y equipamiento de sedes comunitarias) para desarrollar mejores capacidades de autogestión. Las nuevas sedes comunitarias financiadas por el PO fueron 576 en fase I y 1013 en fase II y han sido destacadas por muchos dirigentes indígenas como una contribución significativa para el fortalecimiento de las comunidades. En cambio en el ámbito cultural, las comunidades seleccionaron y se financiaron 443 proyectos de preservación y fomento del patrimonio cultural de las comunidades indígenas en la fase I (superando una meta de 180 de tales proyectos) y 1.498 adicionales en la fase II. Adicionalmente, se celebraron 2 muestras nacionales de arte y cultura indígena.
- 2.37 En el diseño de la fase II se mantuvo el mecanismo operativo de la fase I para el financiamiento de los proyectos a ser ejecutados por las comunidades, esto es, de entrega

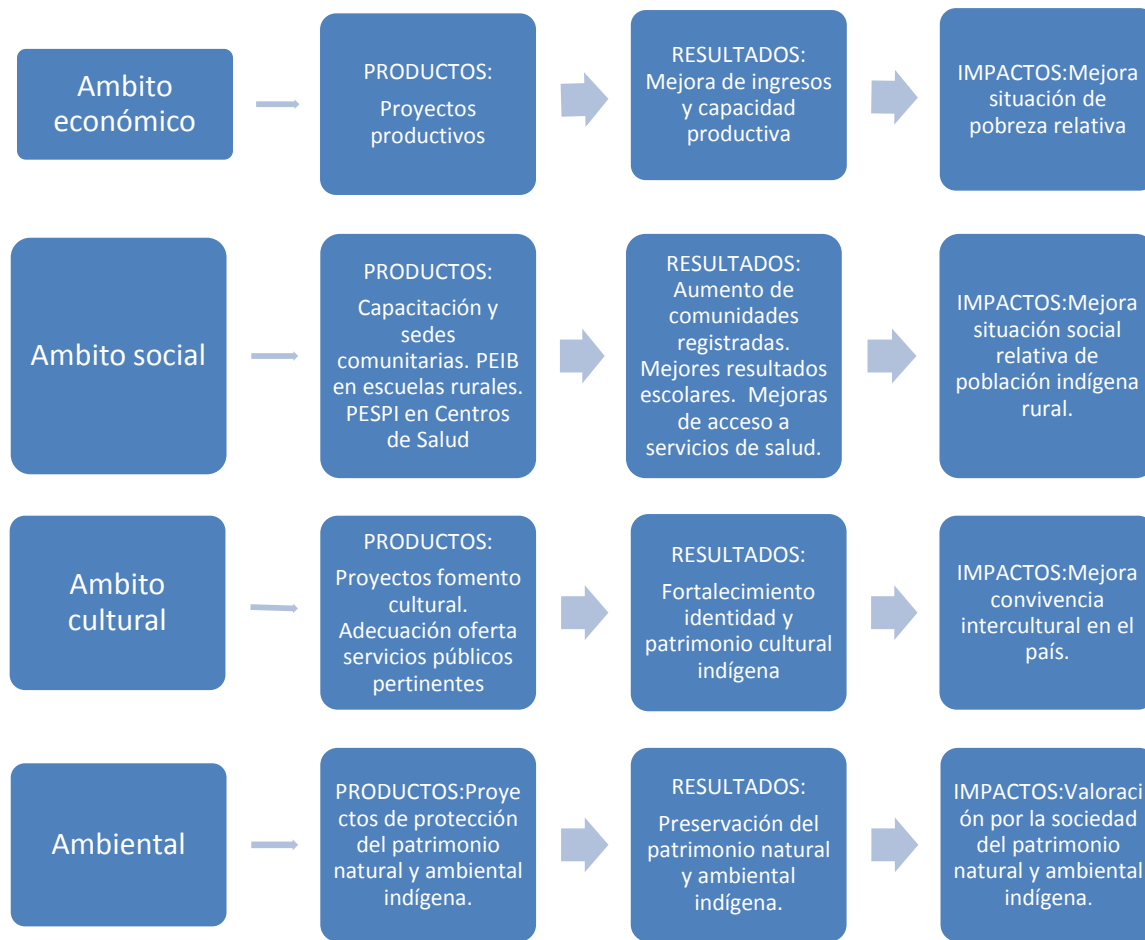


de los fondos a las comunidades y justificación del gasto por parte de éstas, cuando el esquema de ejecución debió haber sido el de un préstamo de cash transfer, en función de lo estipulado en los convenios suscritos entre CONADI y las comunidades indígenas, como se ha utilizado en otros préstamos del Banco.

- 2.38 Por otra parte, el modelo de intervención indirecta contemplaba mejoras sociales para los pueblos indígenas mediante la aplicación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) en escuelas rurales con niños indígenas en más de 50% de la matrícula total, que posteriormente se extendió a escuelas con al menos el 20% de niños indígenas en la matrícula total. La instalación del PEIB en 162 escuelas rurales con población indígena durante la fase I y su expansión a 301 escuelas al cabo de la fase II superó las metas previstas de 150 escuelas con PEIB en fase I y 162 nuevas escuelas con PEIB en fase II.
- 2.39 Asimismo, se desarrolló el Programa Especial de Salud para Pueblos Indígenas (PESPI) en aplicó el Ministerio de Salud. A través de él se ejecutaron 376 proyectos específicos de medicina indígena en fase I, frente a una meta de 300 proyectos de esta índole, en tanto que en fase II el Ministerio de Salud desarrolló un programa de salud intercultural en 10 Centros de Salud con alta población indígena en su entorno. Originalmente, se había previsto que en fase II se desarrollarían 3 modelos de salud intercultural pero después esto se modificó hacia una meta más pragmática de instalar 10 experiencias de salud intercultural.
- 2.40 Adicionalmente, el modelo preveía la articulación y adecuación de los servicios públicos que se brindan a los pueblos originarios a su pertinencia cultural. Ello implicaba, entre otros, la adecuación de los mecanismos de financiamiento a pequeños productores rurales de INDAP a las peculiaridades de los pueblos originarios o las intervenciones de CONAF en materia forestal adecuándolas a las pautas de preservación del patrimonio natural indígena. El PO preveía otorgar incentivos positivos para lograr tal fin pero éstos se disminuyeron en la medida que la reformulación presupuestal efectuada en 2008 para el reforzamiento presupuestal del FDL disminuyó las partidas presupuestales disponibles para apoyar la oferta de servicios públicos con pertinencia cultural. No obstante, a partir de 2011 el INDAP logró una partida presupuestal significativa con la que creó el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), con la cual habilitó una línea de financiamiento exclusiva para productores indígenas con cobertura para 26.000 familias indígenas.
- 2.41 En consecuencia, la intervención indirecta contó con incentivos positivos mediante asignaciones presupuestales del PO para financiar significativamente el PEIB y el PESPI durante los primeros 8 años de ejecución del programa. A partir de 2009 ambos programas pasaron a ser autofinanciados por los ministerios respectivos y, de esa forma, conservaron toda su vigencia hasta el presente. De forma que el PEIB y el PESPI son productos del PO que tuvieron un impulso significativo con sus recursos desde 2001 y posteriormente se han consolidado como programas propios de los ministerios respectivos, conservando actualmente toda su vigencia. No obstante, la agencia ejecutora careció de la fortaleza y jerarquía institucional dentro del sector público como para

liderar con mayor eficacia la coordinación y articulación de la adecuación de servicios públicos con pertinencia cultural, salvo en los casos que disponía de recursos del programa para tal fin.

- 2.42 Los productos ambientales desarrollados por el PO fueron de menor significación cuantitativa y en término de recursos asignados como para tener impactos ambientales relevantes. Ello se debió a que la metodología participativa dejaba en manos de las comunidades la selección de los productos a los que asignarían los recursos comprometidos a ellas y en ese contexto, optaron por privilegiar los proyectos productivos y culturales y relegaron los ambientales.
- 2.43 En consecuencia, el modelo de intervención originalmente concebido en el diseño del PO, tanto para las intervenciones directas como para las indirectas, tuvo alteraciones durante su ejecución que modificaron el modelo original.
- 2.44 En definitiva, la cadena de valor que se siguió en los hechos estuvo estructurada de la siguiente forma, para cada uno de los ámbitos de mejora de las condiciones de vida de la población indígena identificados para alcanzar su desarrollo con identidad:



**c. Análisis de la Atribución de los Resultados al Proyecto**

- 2.45 No se dispone de un estudio clásico de impactos en función a la comparación de resultados con grupos de control, ya que no se disponía de indicadores previamente definidos que fueran idóneos para medir resultados y, consecuentemente, no se definieron grupos de control para ello. Por lo tanto, no se dispone de un análisis de impactos que permita efectuar atribución de resultados con certeza.
- 2.46 En su reemplazo, se efectuó un análisis de dobles diferencias entre grupos sociales comparables, incluyendo en uno de ellos a las familias beneficiarias de ambas fases del PO en comunas donde el PO tuvo una cobertura de 70% y más respecto del universo de familias proyectado en función de registros de comunidades inscritas en CONADI y en otro a la población rural no indígena en dichas comunas. Las comunas consideradas para el cálculo concentran en conjunto el 55% (31.336) de las familias totales beneficiarias del PO en ambas fases (57.052). Ello permitió estimar algunos impactos mediante mediciones de resultados diferenciados (en nivel de ingreso familiar, pobreza, indigencia, retención escolar y acceso a servicios de salud para tratamiento de enfermedades o accidentes) de la población beneficiaria versus poblaciones comparables. De forma tal que se puede inferir atribución de resultados cuando éstos son claramente diferentes entre ambos grupos comparables.

**RESUMEN DE DOBLES DIFERENCIAS IDENTIFICADAS**

Ingresos totales de familias rurales a precios constantes	Familias Indígenas en comunas intervenidas PO	Aumentó 34,5%	2003-2011
	Familias no indígenas en comunas intervenidas PO	Aumentó 21,2%	
Situación de pobreza	% Flías. Indígenas rurales bajo la línea de pobreza	Disminuyó 21,2%	2003-2011
	% Flías. No indígenas rurales bajo la línea de pobreza	Disminuyó 39,7%	
Situación de indigencia	% Flías. Indígenas rurales bajo la línea de indigencia.	Disminuyó 25,8%	2003-2011
	% Flías. No indígenas rurales bajo la línea de indigencia.	Disminuyó 19,4%	
Rendimiento escolar en zonas rurales.	Brecha calificaciones promedio SIMCE de escuelas PEIB versus escuelas control. Lenguaje	Disminuyó 36,6%	2006-2011
	Brecha calificaciones promedio SIMCE de escuelas PEIB versus escuelas control. Matemáticas.	Disminuyó 79,1%	
	Brecha calificaciones promedio SIMCE de escuelas PEIB versus escuelas control. Comprensión del medio social.	Disminuyó 86,4%	

Retención escolar	% niños indígenas rurales 6-10 que asisten a escuelas	Aumentó 3,1%	2003-2011
	% niños no indígenas rurales 6-10 años que asisten a escuela	Aumentó 4,6%	
Utilización de servicios de salud	% población indígena rural que acudió a servicios de salud por enfermedades y accidentes	Disminuyó 8,3%	2003-2011
	% población no indígena rural que acudió a servicios de salud por enfermedades y accidentes	Disminuyó 7,1%	
Solicitudes de Certificado de Calidad Indígena (CCI)	Personas que solicitaron CCI en comunas con PO	Aumentó 1.797 %	2001-2011/1994-2000
	Personas que solicitaron CCI en comunas sin PO	Aumentó 1.142 %	

- 2.47 En el ámbito económico, varios indicadores son coincidentes en señalar una mejora relativa de la situación económica de la población beneficiaria de la fase I respecto a la población rural no indígena en las comunas donde hubo intervenciones del PO en dicha fase. Los niveles de ingreso total mensual (IND. No 1) y porcentajes de familias bajo la línea de indigencia (IND. No 3), presentan mejoras relativas superiores para la población indígena beneficiaria de fase I que para la población rural no indígena que vive en las mismas comunas. A su vez, los niveles de pobreza tienen un descenso sustancial (30%) para la población indígena rural en las comunas donde intervino el PO entre 2003 y 2011, a pesar que no es superior al descenso experimentado por la pobreza no indígena en los mismos territorios. Dado que en el período observado no existieron otros factores o incentivos económicos gubernamentales o de mercado que permitieran incidir en tales resultados, éstos pueden atribuirse a las intervenciones del PO a través de los subsidios otorgados para financiar el incremento de la capacidad productiva de los productores indígenas y su capacidad organizacional fortalecida para gestionar y obtener nuevos financiamientos de capital de trabajo para su actividad productiva a través de INDAP.
- 2.48 Para el rendimiento escolar se consideraron los resultados SIMCE en 98 escuelas PEIB intervenidas en fase II, de un total de 301 escuelas PEIB en 63 comunas, comparadas con escuelas control en esas comunas que tenían matrícula indígena sobre 40% sin PEIB en los años de comparación (2006 y 2011). Los resultados observados en el rendimiento escolar de los niños indígenas en todas las disciplinas (lenguaje, matemáticas, comprensión del medio) son atribuibles a la instalación del PEIB por parte del PO en escuelas rurales de comunas con alta población indígena porque sus resultados diferenciados con relación a niños de la población no indígena en esas mismas comunas muestra mejoras relativas en todos los casos para la población indígena. En cambio, no es atribuible al producto entregado por el PO los resultados en materia de retención escolar porque no se observan variantes en esta materia con relación a la población no indígena que no fue beneficiaria de dicho producto.

- 2.49 En cambio, los productos del programa en materia de salud no muestran efectos positivos incrementales en el acceso a servicios de salud para tratamiento de enfermedades o accidentes por parte de la población indígena beneficiaria, con relación a la población no indígena en zonas rurales de comunas donde el PO tuvo una cobertura de 70% o más de población indígena, aunque han permitido mantener los niveles elevados de acceso a servicios de salud pre-existentes en la población indígena beneficiaria.
- 2.50 En el otro producto del área social del PO, el componente de fortalecimiento organizacional de las comunidades, se consideró el indicador sobre solicitudes del certificado de calidad indígena en la población indígena en comunas con beneficiarios de ambas fases, en relación a solicitudes de la población indígena en comunas sin intervención del PO en ambas fases. En este caso, puede atribuirse resultados en cuanto a un incremento en el acceso a beneficios del Estado para la población indígena de las comunidades beneficiarias, dado que las personas que solicitaron el certificado de calidad indígena para tal fin en comunas intervenidas por el PO fue muy superior al incremento de personas que solicitaron dicho certificado en comunas donde no intervino el PO (ver Indicador No.7).
- 2.51 No existen datos de impactos en materia cultural o ambiental que permitan atribuir causalidad a los productos del PO.
- 2.52 Mayores referencias metodológicas sobre los cálculos de estos indicadores y las fuentes que permiten efectuar estas atribuciones de resultados pueden consultarse en el Informe Final de Estudio de Indicadores del PO de Boreal Consultores. La información recogida por los diversos estudios realizados durante la ejecución de la operación y este último sobre selección y medición de nuevos indicadores aportan una base de datos que no ha sido aun plenamente utilizada porque es necesario realizar mayores análisis de los datos recogidos y que podrían completarse en un período de trabajo adicional de unos 6 meses a los efectos de intentar realizar un estudio cabal de impactos de este programa. Ese tiempo adicional, además, permitiría completar la recolección de datos complementarios de fuentes de información oficiales como el Ministerio de Salud y CONADI.

#### **d. Resultados Imprevistos**

- 2.53 Uno de los resultados intangibles del PO que ha sido valorado por sus beneficiarios fue el haber logrado la presencia efectiva de apoyos estatales a poblaciones rurales indígenas situadas en lugares muy remotos, como no se había visto antes en Chile. La llegada del PO a las comunidades beneficiarias fue efectiva y por años permitió una relación directa de ellas con la CONADI a través de sus técnicos para atender sus necesidades básicas, no sólo económicas sino también culturales y sociales. Ello dejó un saldo positivo de incremento de la confianza social en la institucionalidad pública sectorial que antes del PO se percibía distante o ajena a las necesidades de los pueblos originarios.
- 2.54 En materia ambiental hubo resultados inesperados ya que el PO desarrolló un protocolo de Manejo Ambiental Intercultural Andino (MAIA), orientado básicamente al manejo de bofedales en los territorios indígenas andinos, que ha sido adoptado por CONAF para

verificar la protección ambiental en el uso de tierras indígenas con pertinencia en el norte de Chile. Igualmente, se elaboró y dejó instalado en CONAF un Modelo Forestal Intercultural Mapuche (MOFIM), que constituye todo un protocolo de manejo sustentable del bosque nativo, fundamentalmente, que se aplica en los territorios mapuches del sur de Chile. Con ambos instrumentos se generó una guía de ordenamiento territorial con pertinencia indígena, algo inexistente antes en el país, que constituye un avance sustancial para la preservación del patrimonio natural y ambiental indígena de Chile.

- 2.55 En el ámbito del desarrollo cultural de los pueblos indígenas también se observó un rol femenino relevante, sin que existieran incentivos ni mecanismos específicos para ello. Así por ejemplo, las encuestas sobre el uso de la lengua indígena en niños mostraron que existe una clara prevalencia de las mujeres como mantenedoras y trasmisoras de las lenguas originarias. Asimismo, se aprecia un mayor protagonismo de mujeres en las prácticas productivas indígenas más tradicionales que se recuperaron con el PO, como el Trafquintun o encuentro de intercambio de semillas entre comunidades y familias y el Mingakos, o “vuelta a mano”.

## **B. Relevancia**

- 2.56 La situación de pobreza y de desatención estatal de los pueblos indígenas en el ámbito rural justificó que se creara el PO a comienzos de este siglo como una pieza esencial de la política del Nuevo Trato del Estado con los pueblos originarios. A su vez, su enfoque integral al considerar los mecanismos de intervención, respondió cabalmente a sus necesidades de apoyo tanto económicas, como sociales, culturales y ambientales. Por ello, tanto los objetivos como los componentes del PO fueron consistentes con las necesidades de la población beneficiaria.
- 2.57 El PO se destacó como iniciativa para promover el desarrollo integral de los pueblos originarios y por su modo particular de actuar en la institucionalidad pública. No fue un programa asistencialista, sino una propuesta innovadora que puso énfasis en fortalecer la capacidad de gestión de las comunidades indígenas, promoviendo prácticas participativas que potencien su desarrollo autosustentable. Se basó en el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas, la profundización de las estrategias de desarrollo con identidad y la adaptación de la institucionalidad pública a la diversidad cultural de Chile.
- 2.58 Si bien al momento de crearse el PO ya se había creado la CONADI y el Fondo de Tierras que financiaba la restitución de tierras a los indígenas que fueron desplazados de sus antiguos territorios, no existía ningún otro mecanismo o programa que apoyara el desarrollo integral de los pueblos originarios en el país. Por lo tanto, fue pionero en ese sentido y constituyó la materialización de un nuevo enfoque de política pública orientado a conservar y valorar la riqueza étnica y cultural de las comunidades indígenas, a la vez que se procuraba que los beneficios del crecimiento económico del país también llegaran a los pueblos originarios situados en el Chile rural profundo, donde se registraban los niveles de pobreza más elevados del país. Fue un punto de inflexión en la política pública por el cual el Estado chileno ha dejado de considerar a los pueblos originarios como un problema y pasó a verlos como una oportunidad y fomentar su desarrollo ajustado a las

costumbres y tradiciones propias de cada una de las etnias que viven en el territorio. De ahí que el PO no fue concebido como un programa para mitigar pobreza solamente sino de desarrollo integral.

- 2.59 Por lo tanto, el PO fue relevante porque abordó una situación de atraso relativo importante dentro de su población objetivo y lo hizo con una estrategia de largo plazo, abarcando todos los factores que incidían en ello y con un monto de gasto fiscal significativo respecto a la estructura de gasto fiscal precedente con la población indígena del país. Por muchos años, el PO fue el principal rubro de gastos con la población indígena del país, después del Fondo de Tierras.
- 2.60 Las condiciones actuales de la población indígena rural han mejorado en varios aspectos. Los niveles de pobreza e indigencia han disminuido y las oportunidades de acceso a servicios educativos con pertinencia han mejorado sustancialmente y ello se refleja en mejores rendimientos escolares de niños indígenas. No obstante, las necesidades de desarrollo integral de las comunidades indígenas continúan presentes con similar intensidad, hasta el punto que el gobierno ha reconocido esta situación creando dentro de la CONADI el programa Chile Indígena para atender esas necesidades de las comunidades indígenas que no fueron beneficiarias del PO.
- 2.61 En consecuencia, las circunstancias que hicieron relevante esta operación al aprobarse, tanto para el país como para el Banco, continúan presentes en la actualidad, si se tiene en cuenta que las familias indígenas beneficiarias fueron 57.952 y ellas no constituyen el universo sino el 72% de la totalidad de familias indígenas rurales registradas ante la CONADI.

### **C. Eficiencia**

- 2.62 El análisis de los costos y beneficios del PO se efectuó de manera ex post, como parte de esta experiencia piloto de elaboración del PCR, que incluyó la identificación y cálculo de nuevos indicadores de resultados.
- 2.63 La explicación detallada de la forma de cálculo de la rentabilidad social de la inversión efectuada en el PO se explica en el Anexo II. El análisis económico de los costos y flujos de ingresos generados se concentra en el componente de desarrollo productivo de la fase I porque: i) es el que concentra el 63% de la inversión directa del programa en esa fase, ii) no se dispone de datos sobre la variación de ingresos familiares para la fase II, iii) sólo es posible asignar un flujo de ingreso estimable a las inversiones en desarrollo productivo ya que es prácticamente imposible asignar valor monetario a flujos de valor futuro para las familias indígenas derivados de las inversiones en materia social o cultural.
- 2.64 En consecuencia, el costo de las inversiones se calculó en función al valor de las inversiones directas en el componente de desarrollo productivo en fase I, asumiendo que se efectuaron todas ellas en el año 2002. En realidad las inversiones productivas de fase I se desplegaron entre 2002 y 2006, pero se desconoce la magnitud de ellas en cada año. Como el primer dato de ingresos es de 2003 se optó por suponer que todas las inversiones

se concentraron en 2002. A dichas inversiones productivas se le añadió un porcentaje de los gastos indirectos o generales del programa, en similar proporción a la incidencia de las inversiones del componente de desarrollo productivo en las inversiones directas (63%), para determinar el costo total de las inversiones. Por lo tanto, se hicieron los cálculos de rentabilidad con el supuesto conservador de imputar todo el costo de las inversiones que generan ingresos en el primer año.

- 2.65 El cálculo de los ingresos de tales inversiones se estimó a partir de los datos de ingresos del trabajo y la producción predial indígena anual de los años 2003 y 2011, para los cuales se dispone de información en las bases de datos del PO. Existe una dificultad metodológica para asignarle valor a la producción de subsistencia que existe en la agricultura indígena pero dichas estimaciones de ingresos son las mejores disponibles y las diferencias entre tales ingresos prediales observados en 2003 y 2011 permiten tener una aproximación a la generación de ingresos autónomos o incrementales para dichas familias como consecuencia del incremento de capacidad productiva financiado por el PO. Corresponde destacar, además, que no se consideraron variaciones de productividad y rendimientos productivos que impactaran en los flujos de ingresos porque no existen informaciones como para inferir su posible incidencia.
- 2.66 Adicionalmente, se aisló el efecto inflacionario en las magnitudes monetarias tomando los valores tanto de los costos como de los ingresos en Unidades de Fomento. La tasa de descuento de los flujos monetarios de ingresos fue de 6% anual, o sea la que se utiliza por el Sistema Nacional de Inversiones de Chile para determinar la conveniencia social de las inversiones públicas.
- 2.67 Finalmente, se efectuó un análisis de sensibilidad de los resultados del valor actual neto generado con las inversiones, suponiendo que dichos flujos se mantuvieron iguales o constantes en todos los años del período de 15 años considerado, o que aumentaron un 2% anual todos los años del período o que disminuyeron 2% anual en el mismo período.
- 2.68 También, se consideró un valor residual de los activos productivos financiados al comienzo del período, lo que incrementa el flujo de ingresos estimado para el último año.
- 2.69 En definitiva, los resultados alcanzados, expresados en forma sintética, son los siguientes:

<b>Período</b>	<b>Escenario estático</b>	<b>Escenario a la baja</b>	<b>Escenario al alza</b>
2002 (Costos)	- UF 1.387.072	-UF 1.387.072	-UF 1.387.072
2003 (Ingresos)	UF 159.470	UF 159.470	UF 159.470
2004-2016	...	...	...
2017 (Ingresos)	UF 456.770	UF 418.159	UF 507.718
Tasa de descuento	6%	6%	6%
VAN	UF 269.616	UF 112.375	UF 457.393
TIR	19,4%	8,1%	32,9%



- 2.70 El resultado de este análisis revela que el valor actual neto de esta inversión del PO es positivo para las tres hipótesis de análisis consideradas para la variación de los flujos anuales de ingresos. Eso significa que el PO tuvo un valor agregado positivo en términos de inversión social y por lo tanto la inversión efectuada con él se justifica por el flujo de beneficios mayores que generó para familias indígenas beneficiarias. Esa relación favorable de los flujos de beneficios respecto a los costos incurridos con el PO revela que éste no fue un programa asistencialista para una población en situación vulnerable sino que generó retornos que demuestran un uso eficiente de los recursos públicos utilizados con él. Dado que no se dispone de un cálculo de costos/beneficios efectuado al momento de la aprobación de esta operación, no es posible comparar estos resultados con aquellos.
- 2.71 Los costos totales del programa han ascendido a US\$187 millones. El rubro de mayores gastos ha sido el de los proyectos productivos (denominados de desarrollo económico en la fase II) financiados por el PO que ascendió al 37% del total de ambas fases (50% en fase I y 30% en fase II). Le sigue en importancia relativa los gastos en fortalecimiento de comunidades, que han representado el 17% del total de gastos del PO en ambas fases con mayores gastos en la fase II que en la I, influido en parte porque allí se contabiliza los gastos en los procesos de planificación a través de las PATs. Otro hecho relevante es que el gasto en proyectos culturales de la fase II ascendió a US\$8,4 millones, mientras que en la fase I similares gastos no alcanzaron a US\$1 millón.
- 2.72 De otro lado, si se analizan los costos previstos y los costos reales del programa en cada fase se puede constatar que los costos de gestión técnica, administrativa, operativa y financiera del PO han sido los que más han crecido respecto a los costos originales previstos. Ello se debió a que: i) se ejecutó durante un período 30% mayor al previsto originalmente, ii) la depreciación del dólar durante el período de ejecución significó mayores costos fijos en dólares para la gestión de la operación, iii) los gastos logísticos para el intenso despliegue territorial que demandó el programa fueron mayores a los previstos. En definitiva, los gastos de la unidad ejecutora significaron el 15,7% y 22,6% de los costos totales en las fases I y II, respectivamente.
- 2.73 En la fase II, el Prestatario canceló US\$6,8 millones del préstamo del Banco pero los sustituyó con recursos locales, con los que se completó la ejecución del programa en sus últimos dos años. Incluso aportó recursos adicionales de contrapartida a los previstos en la matriz de cofinanciamiento inicial de la operación. El incremento de recursos de contrapartida local ascendió a unos US\$12 millones, que se destinaron a financiar en US\$8 millones los mayores costos de la unidad ejecutora y US\$4 millones para fortalecimiento de las comunidades, donde se contabilizó el financiamiento de proyectos de habitabilidad de viviendas de familias indígenas de adultos mayores con reducidas capacidades productivas en el campo, en sustitución de proyectos productivos para dichas familias.
- 2.74 Los costos financieros reales de cada préstamo durante el período de ejecución de las fases I y II se han reducido en un 38% respecto a las estimaciones previas efectuadas al aprobarse ambos préstamos. Dicha reducción supera el 50% si se tomara en consideración los costos financieros reales solamente durante los años de desembolso

originalmente previstos y para los cuales se efectuaron las estimaciones originales de costos financieros de los préstamos del Banco, incluidos en el costo total del PO.

**TABLA 2- FASE I. COSTO TOTAL DEL PROGRAMA**

Costo Total del Proyecto Planeado Original (000 US\$)					Valores Ejecutados Actuales (hasta 18/1/2007) (000 US\$)			
Componente	BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	%
Fortalecimiento Comunidades e Inst. Públicas	720	5.538	6.258	11,0	2.605	4.414	7.019	9,7
Desarrollo Productivo	19.021	652	19.673	34,0	19.907	16.226	36.133	50,0
Educación y Cultura	7.354	4.351	11.705	20,0	5.487	3.783	9.270	12,8
Salud Intercultural	2.355	4.302	6.657	11,0	1.892	1.563	3.455	4,8
Mercadeo Social	1.100	---	1.100	2,0	996	213	1.209	1,7
Administración	2.342	2.931	5.273	9,0	2.519	8.859	11.378	15,7
Eval y seguim	1.260	--	1.260	2,0	851	208	1.059	1,5
FAPEP	300	--	300	1,0	195	35	230	0,3
Costos Financieros	348	5.426	5.774	10,0	68	2.479	2.547	3,5
<b>Total</b>	<b>34.800</b>	<b>23.200</b>	<b>58.000</b>	<b>100,0</b>	<b>34.520</b>	<b>37.780</b>	<b>72.300</b>	<b>100,0</b>

**TABLA 3. FASE II. COSTO TOTAL DEL PROGRAMA**

Costo Total del Proyecto Planeado Original (000 US\$)					Valores Ejecutados Actuales (hasta 31/12/2012) (000 US\$)			
Componente	BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	%
Fortalecimiento Comunidades	9.976	8.238	18.214	16,6	9.163	17.022	26.185	22,8
Identidad Cultural	4.978	4.111	9.089	8,2	2.608	5.846	8.454	7,4
Desarrollo Económico	9.902	28.111	38.014	34,6	9.599	24.354	33.953	29,5
Adecuación instrumentos servicios públicos	8.806	7.272	16.078	14,6	6.860	7.030	13.890	12,1
Iniciativas institucionalización	1.602	1.323	2.926	2,7	212	625	837	0,7
Unidad Ejecutora, Comunicación Social y Evaluación	9.935	8.204	18.139	16,5	9.915	16.077	25.992	22,6
Costos Financieros	---	7.440	7.440	6,8		5.636	5.636	4,9
<b>Total</b>	<b>45.200</b>	<b>64.700</b>	<b>109.900</b>	<b>100,0</b>	<b>38.356</b>	<b>76.590</b>	<b>114.946</b>	<b>100,0</b>

## **D. Sostenibilidad**

### **a. Sostenibilidad**

- 2.75** Los riesgos de sostenibilidad que enfrentó y puede presentar hacia el futuro los logros del PO se pueden agrupar en los siguientes:
- Riesgo de respaldo político para completar su ejecución a lo largo de un prolongado período de 12 años.
  - Riesgo de permanencia de la metodología de intervención del PO para comunidades no beneficiarias del PO.
  - Riesgo de permanencia de los resultados alcanzados por las comunidades beneficiadas en materia económica, social, cultural y ambiental.
- 2.76** *Riesgo de respaldo político al PO.* El riesgo que enfrentó el programa durante su ejecución en cuanto a no tener el respaldo político suficiente que permitiera completar su ejecución en un largo período de tiempo fue emergiendo por diversas circunstancias durante su prolongada ejecución. Al respecto, el diseño se basó en el supuesto de que dicho respaldo político sería invariable. El PO fue concebido como una nueva política pública de la coalición política que gobernó en Chile desde 1990 a 2010. Durante los primeros 9 años se ejecutó con invariable respaldo político por parte de los diversos gobiernos que tuvieron a cargo su ejecución. Pero, enfrentó el riesgo de no contar con suficiente respaldo político cuando en 2010 asumió el gobierno la otra coalición política gravitante en Chile. Sin embargo, a pesar de que no existía consenso al respecto en las nuevas autoridades, el nuevo gobierno cumplió con completar la ejecución de todos los productos previstos en el PO. Pero hubieron matices diferenciales en su gestión respecto a gobiernos anteriores, los cuales se reflejaron en que: i) la actual administración reivindicó haber aplicado una mejor gestión de ejecución que la administración anterior, y para ello efectuó una renovación importante de los mandos altos y medios de la unidad ejecutora; ii) no consideró conveniente utilizar todos los recursos del préstamo del BID, los cuales reemplazó con recursos propios para completar la ejecución del programa.
- 2.77** Por lo tanto, el riesgo de sostenibilidad política durante la ejecución de la operación fue superado, a pesar que el PO estuvo expuesto a múltiples vicisitudes políticas, incluyendo dos Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados sobre la administración financiera de sus gastos y la eficacia de su gestión que acarrearón cierto desprestigio sobre el programa.
- 2.78** Dicho riesgo se mitigó mediante reiteradas gestiones de CONADI y la Unidad Ejecutora ante autoridades nacionales y parlamentarias explicando los beneficios que traía el programa para sus beneficiarios. Por otra parte, varios legisladores de La Araucanía fueron sensibles a las demandas indígenas de respaldo al PO y el Banco jugó también un rol convergente en tal sentido. En el último año de ejecución del programa (2012), al demostrarse la rendición de gastos de la casi totalidad de los recursos destinados a financiar proyectos individuales ejecutados y administrados por las comunidades indígenas y responderse la totalidad de las observaciones previas de la CGR a los estados

financieros anuales del programa, el PO ha recobrado una imagen más favorable que la que le afectó en años precedentes.

- 2.79 *Riesgo de permanencia de la metodología del PO.* El aspecto de sostenibilidad general más importante tiene que ver con el legado global del PO a través de su metodología de intervención, que había hecho de él un programa único en el conjunto de los mecanismos de apoyo a los pueblos indígenas existentes actualmente en Chile. Esta metodología se ha caracterizado por el acceso directo a beneficios para las comunidades en función a sus derechos, la selección participativa de los proyectos específicos por las comunidades para acceder a tales beneficios, el enfoque integral de sus diversos mecanismos para lograr su desarrollo con pertinencia cultural.
- 2.80 La creación del programa Chile Indígena al interior de la CONADI, a partir de 2013, es una manifestación de la voluntad política predominante de continuar con una “fase III” de atención de las necesidades de las restantes comunidades indígenas que no fueron beneficiarias del PO, con un enfoque integral, participativo y de asignación directa de recursos a las mismas en reconocimiento de sus derechos colectivos. Con un presupuesto de US\$ 6 millones de dólares en 2013 se han seleccionado a 748 comunidades indígenas para comenzar a aplicar la metodología de intervención directa con ellas que se creó con el PO. De otro lado, el programa Chile Indígena prevé también para 2014 aplicar la metodología de apoyo indirecto a las comunidades mediante la aplicación transversal de la temática indígena en el resto del sector público para que sus servicios se brinden con pertinencia cultural a esta población beneficiaria. De forma que el hecho de que el gobierno ha iniciado con fondos propios la extensión del modelo de intervención con las comunidades del PO evidencia que este modelo de intervención es sostenible. De esta forma, el PO dejó un legado institucional de continuidad de sus intervenciones, que se gestó en las discusiones parlamentarias de la Ley de Presupuesto 2013 en el Congreso de Chile, al proponerse la creación del programa Chile Indígena, lo cual contó con respaldos transversales de partidos de gobierno y oposición.
- 2.81 En consecuencia, el actual programa Chile Indígena de la CONADI consagra la institucionalización del modelo de intervención del PO en apoyo a comunidades indígenas rurales, a pesar que también tiene como su ámbito de actuación apoyar acciones para beneficio de indígenas urbanos a partir de 2014.
- 2.82 *Riesgos de sostenibilidad de los resultados del PO.* Desde un punto de vista técnico e institucional, existen riesgos de diversa magnitud de que los resultados alcanzados en cuanto a mejoras en las condiciones de vida de los pueblos indígenas que han sido beneficiarios del PO puedan disiparse. También son diversas las formas de mitigar dichos riesgos.
- 2.83 Los resultados de mejora de las condiciones de vida en términos educacionales y de salud, no presentan riesgos perceptibles de perderse en la medida que tanto el PEIB como el PESPI son programas consolidados y con asignaciones presupuestales que garantizan su continuidad en los Ministerios de Educación y Salud, respectivamente. La mitigación de ese riesgo estuvo en que el PO invirtió fuertemente en estos mecanismos durante los

primeros 8 años de ejecución del mismo y posteriormente ellos se tornaron autosustentables financieramente con partidas de recursos propios a tal fin dentro de tales ministerios. De todas formas, está pendiente la participación de la institucionalidad indígena en las evaluaciones del progreso de dichos programas a cargo de ambos ministerios, pero orientados a la población indígena.

- 2.84 Algo similar ocurre con los resultados alcanzados en materia de desarrollo productivo. El financiamiento productivo rural requerido anualmente está ahora más accesible para las familias indígenas a través del PDTI creado en INDAP con esa finalidad. Esta ha sido una derivación institucional del PO que procura preservar una ventanilla exclusiva para el financiamiento productivo de las familias indígenas rurales. Al igual que en el caso anterior, está pendiente la participación de CONADI en la evaluación conjunta con INDAP del progreso de ejecución de este programa. Por lo demás, las opciones de financiamiento de micro y pequeños emprendimientos extra agrícolas, como las artesanías, tienen escasas opciones de financiamiento en el mercado financiero local y el acceso al financiamiento a través del Fondo de Desarrollo Indígena de la CONADI es mediante concursos. Para mitigar estos riesgos, el Banco ha estado apoyando desde 2012 al gobierno de Chile en su iniciativa de crear un Fondo de Inversiones Indígenas para financiar emprendimientos indígenas pequeños y medianos con créditos, inversiones y garantías financieras. Esta iniciativa está en proceso de estudio de su viabilidad jurídica, financiera, institucional y técnica con el apoyo de la CH-T1110 de Apoyo al Empresariado Indígena.
- 2.85 De otro lado, el empoderamiento organizacional de las comunidades beneficiarias constituye una mejora de capital humano lograda con el PO que se afianzará en la medida que ellas mismas gestionen nuevas oportunidades de acceso a instrumentos de fomento económico existentes o que se amplíen a futuro en la institucionalidad pública de Chile o bien puedan encontrar acogida en CONADI para sus nuevas demandas. La forma de mitigar el riesgo de que ello no ocurra es procurar la jerarquización funcional y financiera de CONADI. Para ello se requiere concretar una reforma organizacional de la CONADI, como la que está planteada desde hace 4 años, para que ésta pueda mejorar la eficacia de su gestión como agencia ejecutora de programas de desarrollo para los pueblos indígenas.
- 2.86 De otro lado, la implantación de los protocolos de intervención de CONAF en territorios indígenas mediante el MOFIM y el MAIA contribuyen a hacer sostenibles los resguardos ambientales y la preservación del patrimonio natural indígena.
- 2.87 En materia cultural existen mayores riesgos de sostenibilidad de los avances logrados con el PO. En efecto, las opciones que tienen los beneficiarios del PO por renovar el acceso a financiamientos de proyectos de fomento de su cultura pasa a depender ahora de su iniciativa de presentación a mecanismos de asignación de recursos por concurso, como es el Fondo de Educación y Cultura de la CONADI. Por lo tanto, dependerá de las iniciativas a ese respecto de las comunidades y del resultado de dichos concursos.
- 2.88 Adicionalmente, existe el riesgo potencial de extinción de las lenguas indígenas, ya que éstas son lenguas en desplazamiento por el español en la actualidad. Hay estudios

lingüísticos que ponen de relieve que el creciente desplazamiento funcional de las lenguas indígenas en Chile sólo puede revertirse mediante una estrategia de revitalización de dichas lenguas que sea global en su enfoque y, por lo tanto, aborde medidas en diversos ámbitos para lograr ese objetivo. El PEIB fomenta el uso de la lengua entre los indígenas pero la revitalización de las lenguas “débiles” frente a la lengua predominante pasa también por generar intervenciones en los hablantes de esta última para que asuman la naturaleza intercultural de la sociedad en la que viven. Este es un desafío pendiente en las políticas públicas de Chile. Como primer paso de mitigación de este riesgo, el Banco financió a través de la CH-T1066, destinada a diseñar un programa de apoyo a indígenas urbanos, un estudio de diagnóstico y propuesta de política pública para abordar este riesgo de extinción de las lenguas de los pueblos mapuche y aymara en contextos urbanos, que también son aplicables para contextos rurales.

- 2.89 Finalmente, la adecuación de los servicios públicos a la pertinencia cultural de la demanda indígena de los mismos requerirá de la perseverancia de estímulos positivos para ello desde el Estado. Esta es una tarea de largo plazo que no alcanzará resultados trascendentes con simples manifestaciones de propósitos en esta materia sino que deberá sustentarse en asignaciones presupuestales suficientes para lograr ese objetivo, como se ha comprobado exitosamente con el PEIB, el PESPI y el PDTI.

#### **b. Riesgos Potenciales**

- 2.90 En consecuencia, los riesgos potenciales de permanencia de los resultados obtenidos con el PO recaen básicamente en:
- *Resultados culturales.*
  - *Adecuación de los servicios públicos con pertinencia indígena.*
  - *Adecuación institucional de la CONADI.*
  - *Resultados económicos.*

#### **E. Salvaguardas Ambientales y Sociales**

- 2.91 En el diseño de la fase I se efectuó una evaluación ambiental limitada del programa y se determinó que el mismo tendría impactos ambientales positivos, en la medida que en su ejecución se efectuaran algunas acciones de prevención. De acuerdo con una tipología de proyectos a ser financiados se estimó que la mayoría de los proyectos de desarrollo productivo, así como los de salud y educación, presentarían impactos de fácil mitigación, los cuales ya estaban previstos en las normas ambientales y sectoriales vigentes en el país. Sin embargo, para asegurar la protección del medio ambiente y potenciar los impactos positivos, se adoptó un procedimiento ambiental que preveía la contratación de un especialista ambiental en la unidad ejecutora del PO, actividades de capacitación ambiental a las comunidades, la adopción de criterios de protección ambiental en los proyectos a financiarse, entre otros. El PO cumplió con estos procedimientos.
- 2.92 En la etapa de preparación de la fase II, se realizó un análisis ambiental cuyas conclusiones mostraron que durante la Fase I no se detectaron impactos negativos al medio ambiente a consecuencia de las actividades financiadas por el Programa y se

cumplió con la legislación vigente. Para la ejecución de la fase II, se incluyeron los análisis ambientales desde el inicio de los procesos de planificación participativa, al ser incorporados en la elaboración de los PDI. Esto permitió asegurar que se promovieran actividades de recuperación y cuidado de ecosistemas, tales como praderas, bofedales, bosque nativo y cultivo de hierbas medicinales, manejo y administración de áreas y especies protegidas, de suelos degradados, entre otros.

- 2.93 Desde el punto de vista social, este programa es en sí mismo una intervención para mejorar las condiciones de vida de una población que vivía en situación de atraso socio económico y discriminación en el acceso a los servicios del Estado y que propende a disminuir tales brechas propiciando su desarrollo integral con pertinencia cultural. Sus beneficiarios fueron el 60% de las familias indígenas rurales existentes actualmente en Chile y el 72% de aquellas que están actualmente registradas en la CONADI a través de comunidades.

### **III. CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO ESTRATÉGICOS DEL BANCO**

- 3.1 Esta operación ha sido coherente con los objetivos del aumento de la equidad social y reducción de la pobreza estipulados respectivamente en los párrafos 2.13 y 2.15 del documento AB-1704 de la Octava Reposición de recursos del Banco, que estaba vigente al momento de aprobarse este préstamo, así como también es consistente con similares objetivos de la Novena Reposición de Capital aprobada en 2012. Asimismo, la estrategia del Banco con Chile (2006-2010) se planteó como uno de sus tres objetivos básicos reducir la desigualdad de oportunidades y asegurar la inclusión social de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, entre los que se encuentran los pueblos originarios. Este préstamo contribuyó a ello y fue consistente con los mandatos y estrategias del Banco de reducción de la pobreza, promoción de la equidad social e inclusión social de los grupos más vulnerables.
- 3.2 Sus beneficiarios fueron comunidades indígenas rurales y en el sector rural de Chile un tercio de la población indígena se encontraba bajo la línea de pobreza al comenzar la ejecución de este programa, siendo además mayor la pobreza y la indigencia indígena que la pobreza e indigencia no indígena. Al finalizar el programa la brecha en términos de indigencia de la población indígena rural respecto a la población no indígena se redujo en un 40%, en tanto que la brecha en términos de pobreza entre ambas poblaciones se mantiene, pero en niveles menores para ambas. La política de Nuevo Trato para los pueblos indígenas que llevan adelante los últimos gobiernos de Chile está orientada a la construcción de un Estado multicultural, mediante el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, su desarrollo con identidad y una oferta de servicios públicos para poblaciones indígenas con pertinencia cultural, de parte de todos los sectores del Estado. El Programa Orígenes se enmarcó en dicha política ya que procuró dejar instalada una nueva modalidad de relación del Estado con los pueblos originarios que habitan en medios rurales y lograr su desarrollo con identidad.

- 3.3 De otro lado, la Política Operativa Indígena, aprobada por el Banco en Febrero de 2006, establece como una de sus dos directrices básicas la de promover el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Esto último implica, entre otras cosas, “el desarrollo de soluciones socioculturalmente apropiadas para mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios sociales, particularmente de salud y educación para los pueblos indígenas, mediante el desarrollo de los sistemas propios, la adecuación de los servicios generales, la articulación de elementos tradicionales con los sistemas generales con una perspectiva intercultural y la capacitación de personal y profesionales indígenas”. Implica también “el apoyo a la cultura, la identidad, el idioma, las artes y técnicas tradicionales indígenas”, así como “el fortalecimiento de la capacidad institucional de los pueblos indígenas” (páginas 4 y 5 de GN 2386-6). El modelo de intervención diseñado y aplicado en el PO tuvo todos estos elementos incorporados a él en forma central ya que constituyeron sus productos y la conceptualización con la cual se definió el modelo de intervención del PO (Ver sección de la lógica vertical).

#### **IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- 4.1 Los instrumentos de planificación y seguimiento de la ejecución fueron:
- Programa de ejecución del proyecto (PEP).
  - Plan anual de Adquisiciones.
  - Programa Operativo Anual (POA).
  - Sistema de Información y Monitoreo (SIM).
  - Proyecciones de desembolsos (del ejecutor y el Banco).
  - Solicitudes de desembolsos.
  - Sistema de cumplimiento de cláusulas contractuales.
  - Informe de Progreso Semestral.
  - Actualización semestral del PPMR y PMR.
  - Misiones de Administración y Visitas de Inspección del Banco.
  - Estados Financieros Anuales Auditados
- 4.2 A su vez, los instrumentos de evaluación utilizados fueron:
- Estudios de líneas de Base.
  - Estudio de impactos de Fase I. (Esta fue su denominación original, pero en realidad correspondió a un estudio de percepciones de resultados).
  - Evaluaciones intermedias y final de cada fase a cargo de firmas independientes.
  - Preparación de fase II.
- 4.3 Inducido por las matrices originales, los ejercicios de monitoreo y evaluación se concentraron en analizar la cantidad y calidad de los productos entregados y cómo fueron logrados o podrían mejorarse, en el contexto de un programa con gran diversidad de productos y fuerte protagonismo de los beneficiarios en su selección y ejecución. Los diversos ejercicios de evaluación durante la ejecución se sesgaron hacia la revisión de cómo había funcionado la ejecución de los productos y las percepciones sobre ellos de parte de los beneficiarios, sin mediciones eficaces de los resultados o efectos de dichos productos. Consiguientemente, la supervisión técnica del Banco se concentró en el seguimiento de los productos que debía entregar el programa, dado que ello fue motivo



de permanente demanda y/o cuestionamiento por parte de los beneficiarios, los dirigentes indígenas y las autoridades, además de las Comisiones Investigadoras del Congreso.

- 4.4 Los instrumentos diseñados por el programa para la planificación y seguimiento de la instalación y despliegue de sus mecanismos de intervención estuvieron orientados a programar y conocer el avance de ejecución de sus productos. En general ellos fueron apropiados y suficientes para tal fin. El Banco puso énfasis que se debía mejorar el sistema de informaciones del PO para la fase II, dada la gran dispersión geográfica y atomización de la ejecución de los diversos proyectos financiados por el PO. Con el SIM II se logró que los diversos técnicos de la unidad ejecutora intervinientes en cada una de las etapas de ejecución de los miles de proyectos individuales, actualizara sus avances en línea, desde cualquier lugar que estuviere situado, a la vez que posibilitó efectuar un control de gestión centralizado del avance de dichos proyectos y conocer cuáles eran sus dificultades o requerimientos para ser completados. De forma tal que el SIM permitió tener un control de gestión centralizado y tomar decisiones gerenciales para la mejor implementación del PO. La paradoja ha sido que mientras el SIM fue un instrumento útil para el monitoreo y gestión de los productos del PO, en cambio no aportó información sobre los resultados del mismo, porque no fue concebido para ello ni existió una identificación previa de los indicadores de resultados que fuera factible de intentar medir con el SIM.
- 4.5 Los mecanismos de seguimiento del programa fueron instalados apropiadamente y usados de forma adecuada como para tener un control de su avance de ejecución, aunque por la modalidad descentralizada de ejecución la información se recababa centralmente con cierto rezago. Por ejemplo, las justificaciones de gastos de los organismos co-ejecutores demoraban más de 6 meses respecto a la fecha efectiva del gasto en ser presentadas al Banco.
- 4.6 Los diversos ejercicios de evaluación sobre la marcha del programa que se hicieron a nivel de las diversas unidades ejecutoras regionales, así como por parte de la coordinación nacional del PO, con participación de subejecutores, involucrados o el Banco, se centraron en revisar la ejecución cuantitativa y cualitativa de los entregables previstos por el programa. Estos eran tan diversos, dispersos geográficamente e incluyendo territorios de difícil acceso, de ejecución descentralizada y atomizada a través de centenares y miles de beneficiarios, que reunir información global sobre el avance de los productos implicó un esfuerzo considerable de monitoreo y revisión de los cronogramas e insumos de trabajo. En consecuencia, el contenido de los ejercicios de evaluación del programa efectuados durante su ejecución se concentraron en analizar cuántos productos fueron entregados respecto a sus metas, cómo se realizaron, su calidad, las dificultades encontradas para lograrlo, la forma de superarlas y la forma de mejorar su entrega para futuras fases o programas de índole similar. Ello desvió la atención sobre la evaluación de los efectos o resultados del mismo dado que, además, las matrices de indicadores con las que contó el programa no proporcionaban indicadores idóneos para ello.

- 4.7 Por otra parte, los resultados de fase II se evaluaron por una firma consultora independiente a través de encuestas de percepciones respecto a los logros esperados en su matriz original, sin un análisis crítico de la cabal medición de resultados que ellos aportaban. La evaluación de la fase I, a su vez, se concentró en evaluar si se habían cumplido los disparadores previamente establecidos para habilitar el pasaje a la fase II de ejecución del PO. Por lo tanto, ambas evaluaciones no aportan mayormente a los efectos de un cabal análisis de la efectividad de desempeño del programa. Uno de los objetivos específicos de la fase I era “obtener resultados de estudios de costo efectividad de las intervenciones, que permitan concentrarse en las actividades que ofrecen mayores beneficios para dar prioridad a los servicios estatales de mayor efectividad” (parágrafo 2.3(v) de CH-1064). Esto que en realidad era un producto a lograrse con la fase I no fue realizado. Una posible explicación de ello reside en que la preparación de la fase II se concentró en evaluar el nivel de cumplimiento de las acciones desencadenantes de la fase II del programa y entre ellas no figuraba ésta.
- 4.8 La función de evaluación de la operación se programó en el diseño mediante partidas presupuestales a tales efectos, reforzada con una cooperación técnica en la segunda fase (ATN/JF-10600-CH). La unidad ejecutora contó en su interior con una sección de Información, Seguimiento y Evaluación, con personal exclusivamente dedicado a tales funciones. Sin embargo, en los hechos, dicho personal se concentró en la construcción e instalación del SIM, la capacitación al resto del personal para su uso, el monitoreo de la gestión de los productos del Programa y resguardo de su responsabilidad fiduciaria con ellos y la elaboración de frecuentes informes para dar cumplimiento a los compromisos contractuales con el Banco (en su mayoría referidos a la planificación de la ejecución y el monitoreo de ésta) y reportes internos al organismo ejecutor y al prestatario sobre el avance del programa. O sea, las urgencias diarias atrajeron todas las energías y el tiempo de este personal para efectuar el monitoreo de la entrega de los productos del PO, dejando de lado una evaluación de resultados satisfactoria por la carencia de idoneidad de los indicadores de medición para ello.
- 4.9 En su diseño los instrumentos para la evaluación de la operación tenían una falencia básica como era no contar con indicadores idóneos para medir los resultados del programa. Sin embargo, los ejercicios de evaluación intermedia y final de ambas fases, así como el estudio de impactos de fase I, llevados a cabo por una firma consultora independiente se basó en la realización de encuestas que aportaron bases de datos en función a las cuales se ha podido construir parcialmente, con posterioridad, la matriz de indicadores para medir resultados del PO que se presenta en este estudio.

## **V. USO DE SISTEMAS DE PAÍS**

- 5.1 El PO se basó en el uso parcial y limitado de los sistemas nacionales de adquisiciones así como en la aplicación del control externo del gasto público del país.
- 5.2 El contrato de préstamo para la fase II habilitó el uso del sistema electrónico de adquisiciones de Chile para compras del sector público, ChileCompra, por montos inferiores a US\$100.000 en compras de bienes o servicios comerciales no de consultoría

y por montos inferiores a US\$ 200.000 para la contratación de servicios de consultoría (Contrato de Préstamo 1784/OC-CH, Cl. 4.01(b)(4) y ( e ) y Cl. 4.04(b)(vii)). Con ello, prácticamente la totalidad de las adquisiciones del programa se efectuaron utilizando el sistema nacional de adquisiciones públicas. Inclusive, se habilitó el uso de “Convenios Marco” que establece ChileCompra con determinados proveedores preseleccionados competitivamente, para efectuar determinadas compras de naturaleza estándar, lo cual agiliza bastante el proceso de adquisiciones de bienes y servicios comerciales. Ello fue pionero en el Banco porque cuando se concretó este contrato todavía no estaba formalmente adoptada la decisión del Banco de validar y aceptar el uso avanzado de los sistemas nacionales de adquisiciones previamente evaluados por su concordancia con los procedimientos y los principios que rigen las políticas de adquisiciones del Banco, lo que sucedió recién en 2011.

- 5.3 Las auditorías de los estados financieros y los procedimientos de adquisiciones del PO estuvieron a cargo del órgano de fiscalización del gasto público en Chile, la Contraloría General de la República, según estipulaciones de los contratos 1311/OC-CH en su Cl. 5.02, Art. 4.01(f) y numeral 7.11 del Anexo A y del contrato 1784/OC-CH en su Cl. 5.02, Art. 4.01(f).
- 5.4 Los procesos fiduciarios de administración de los recursos asignados a las comunidades y a los subejecutores del PO para que ejecutaran las actividades previstas en el programa generaron observaciones de las auditorías por parte de la Contraloría General de la República (CGR) sobre los montos de rendiciones de gastos del PO pendientes de justificar por las comunidades indígenas y organismos subejecutores. Ello fue recogido en la prensa como irregularidades cometidas por el PO en su administración financiera, lo que le generó mala imagen en la opinión pública. A su vez, tuvo repercusiones políticas porque se crearon dos Comisiones Investigadoras en la Cámara de Diputados del Congreso sobre éstos y otros hechos de la administración de la CONADI. Estas Comisiones Investigadoras del Congreso hicieron una revisión extensa y minuciosa de los hechos y no encontraron sino que las pautas operativas del PO, con entrega de recursos a las comunidades para que éstas financien la ejecución de proyectos específicos previamente aprobados y posteriormente hagan la rendición de dichos gastos, generaban un ciclo de hasta 24 meses para completar la ejecución y rendición de tales recursos, lo cual era incompatible con las normas de rendición de gastos mensuales que rigen en el sector público desde Abril de 2007 (Resolución 759 de la CGR sobre forma, modo y oportunidad de las rendiciones). Por otra parte, el PO no contaba con recursos para la difusión de sus metodologías y beneficios a las comunidades indígenas, razón por la cual no se pudo contrarrestar en la opinión pública la percepción negativa que se generó en los años 2009-2010 sobre su funcionamiento. Ello contaminó con un juicio adverso sobre el PO en las autoridades del Poder Ejecutivo encargadas de la administración presupuestal del país y, consiguientemente, afectó el riesgo reputacional del Banco en el país, porque ha sido un socio estratégico del PO.

## VI. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

- 6.1 Los hallazgos relativos a la metodología de intervención aplicada en este programa son los siguientes:
- 6.2 *El diseño del sistema de participación se basó en un modelo de organización social parcial.* Uno de los aciertos del programa fue su enfoque en esquemas participativos de perspectiva territorial indígena. Mientras lo anterior fue cierto a nivel de la definición de las comunidades que concurrían a las MPL, ello no se trasladó al campo de la representación, por cuanto las MPL se integraron a partir de la comunidad jurídicamente constituida y no de las unidades segmentarias propias de la naturaleza de la organización social de los pueblos originarios (unidades de parentesco como ayllus, linajes o clanes) y de su representación tradicional (lonkos, autoridades diádicas de género). Ello llevó a que hubiera una baja presencia de autoridades tradicionales en las MLP, que el ejercicio de planificación no profundizara en la competencia de esas autoridades, que el sentido de pertenencia de la planificación fuera parcial y que el proceso de toma de decisiones impactara la organización tradicional. La lección aprendida es que el enfoque participativo debiera tomar en cuenta la representación de la organización tradicional de parentesco del pueblo indígena y de sus autoridades tradicionales, de forma concurrente con la representación de las autoridades de la organización jurídica de las comunidades.
- 6.3 *El programa se basó en un modelo incompleto de la economía indígena:* el modelo económico del programa asumió que los beneficiarios indígenas (en buena parte a su vez beneficiarios de los programas de entrega de tierras de la CONADI) eran familias nucleares pobres, asentadas en un predio y que el modelo económico de intervención adecuado para ellos era dotarlos de instrumentos para que mejoraran su articulación al mercado dando pasos para convertirse en pequeños empresarios rurales. Al momento del diseño de la fase II del PO se carecía de una línea de base que permitiera visualizar con claridad el comportamiento de esas unidades familiares. El censo agropecuario 2007 permitió conocer que sólo un 4% de las comunidades y un 5% de los predios rurales indígenas articulan su producción rural al mercado y que sólo un 20% poseen potencialidad para articulación futura. Ello pone de manifiesto que la economía indígena es esencialmente multimodal, esto es, se vale de diversos medios o fuentes de ingreso para afrontar la sobrevivencia y el bienestar de la familia extensa o ampliada (linajes, clanes y sus alianzas matrimoniales), mientras la producción rural se dedica preferencialmente a los ciclos no monetarios de reciprocidad entre unidades productivas. Más aún, los predios de las familias nucleares son tan pequeños (superficie agrícola promedio por explotación es de 1,89 ha entre los mapuche) que su articulación directa al mercado generaría rendimientos decrecientes. En consecuencia, el PO careció de una perspectiva adecuada para reconocer esa realidad y procurar apoyar el conjunto de los medios de generación de ingresos y no sólo el asociado a la explotación de la tierra que le pertenece a la familia indígena y con orientación al mercado, cuando en su mayoría la producción agrícola indígena está orientada a la subsistencia (con altos niveles de intercambio no monetario entre productores para garantizar la seguridad alimentaria) y las estrategias de las familias extensas para obtener recursos monetarios incluyen empleo urbano y rural, mientras la potencialidad de la articulación rural al mercado estriba en los

proyectos asociativos, que generan la masa crítica que no poseen los pequeños predios individuales. La lección aprendida es que los recursos para la consolidación productiva de los predios rurales indígenas deberían manejarse como transferencias o subsidios directos a todos los beneficiarios, mientras que los recursos para explotaciones que se articulen al mercado deberían manejarse a concurso (sobre propuestas individuales o asociativas), con exigencias técnicas que no deberían imponerse al primer grupo.

- 6.4 *Foco en la obtención de subsidios contaminó el proceso de planificación.* El Fondo de Decisión Local de la fase II fue concebido como una fuente de recursos importante para incentivar la planeación del desarrollo productivo local. Sin embargo, fue percibido por dirigentes comunitarios y también por el Comisionado para Asuntos Indígenas del Gobierno, quien tenía la decisión en última instancia en ese nivel, como un derecho de las familias indígenas a recibir un subsidio familiar por cierto monto para proyectos productivos, culturales y de fortalecimiento organizacional, a pesar que en una misión de administración del Banco de Octubre de 2008 se recalcó que el monto de recursos previstos por familia era sólo una base de cálculo presupuestal y no un compromiso de asignación de recursos. Como consecuencia de ello, las expectativas de las comunidades con el PO se focalizaron en los beneficios que les reportaría su participación en el FDL y no en un proceso de planeación a largo plazo con visión de integración territorial mediante la elaboración de los Planes de Desarrollo Integral. Los PDI fueron concebidos como la definición de las estrategias de desarrollo económico más convenientes para cada territorio, en cuya elaboración participaban las propias comunidades con el apoyo técnico de las PATs. Esa visión estratégica territorial tenía que ser consistente con los objetivos de los proyectos productivos individuales y todo ello ser validado por la aprobación de tales proyectos por parte de INDAP y CONAF. Sin embargo, en las mesas de planificación local hubo baja integración de los servicios públicos para aportar sus puntos de vista a la planeación participativa indígena y una gran carencia de visión de los proyectos productivos como formando parte de cadenas productivas que les hubieren permitido acceder a mayor valor agregado para sus producciones. La lección que deja esta experiencia es que para otros programas similares se debe evitar que los subsidios para actividades productivas y culturales de las familias beneficiarias sean considerados como parte de un proceso de planeación y elaboración de proyectos individuales, porque éstos se contaminan con la ansiedad en recibir los subsidios previstos. Por lo tanto, se recomienda separar el proceso de planeación estratégica de una segunda etapa condicionada a la aprobación de la anterior, consistente en la elaboración de proyectos individuales.
- 6.5 *Estudios de impactos.* No se dispone de un estudio clásico de impactos en función a la comparación de resultados con grupos de control, ya que no se disponía de indicadores previamente definidos que fueran idóneos para medir resultados y, consecuentemente, no se definieron grupos de control para ello. Por lo tanto, está pendiente un análisis completo atribución de resultados con certeza.
- 6.6 No obstante, la información recogida por los diversos estudios realizados durante la ejecución de la operación y el realizado en esta experiencia piloto del PCR sobre selección y medición de nuevos indicadores aportan una base de datos que no ha sido aun

plenamente utilizada porque es necesario realizar mayores análisis de los datos recogidos. Estos análisis podrían completarse en un período de trabajo adicional de unos 6 meses a los efectos de intentar realizar un estudio cabal de impactos de este programa. Ese tiempo adicional, además, permitiría completar recolección de datos complementarios de fuentes de información oficiales como el Ministerio de Salud y CONADI. Por lo tanto, se recomienda disponer la realización de estos estudios adicionales por parte de SPD a los efectos de completar el estudio de impactos de este programa.

- 6.7 Por su parte, los hallazgos en cuanto a los procesos y la ejecución del programa han sido los siguientes:
- 6.8 *Agencia Ejecutora jerarquizada y sin ámbito de discusión de políticas.* La complejidad de la ejecución de esta operación, por la naturaleza interinstitucional de las intervenciones contempladas, el carácter participativo de las comunidades indígenas para la selección de los gastos a efectuarse y la gran dispersión territorial de los protagonistas de estas decisiones, determinaron que la coordinación y articulación del rol de las diversas agencias públicas intervinientes no fuera todo lo expedita y fluidamente aceptada que era deseable. Los organismos subejecutores (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, INDAP y CONAF) tuvieron una débil apropiación de las actividades del PO en la medida que su financiamiento era de fuente externa a su presupuesto y temporario, además de ser coordinados por una entidad de menor jerarquía institucional. Esta situación cambió cuando esas mismas actividades fueron asumidas con propiedad por dichos organismos a partir de recursos presupuestales propios. Por ello, es necesario que programas interinstitucionales de esta índole sean liderados por una agencia ejecutora jerarquizada y respetada por su especialidad temática, que no sea percibida con debilidad institucional como para auspiciar cuestionamientos a su orientación. Por otra parte, la experiencia de CONADI, cuyo órgano máximo, el Consejo Nacional, tiene facultades de discusión de políticas, afectó su capacidad ejecutora en los primeros años de la fase II al pretenderse en su ámbito modificaciones a los lineamientos operativos del PO. Ello generó retrasos en el despliegue inicial de las intervenciones de la fase II. La recomendación entonces para futuras intervenciones de esta naturaleza es que la agencia ejecutora cuente con un mecanismo que la jerarquice dentro de la institucionalidad pública y sólo tenga facultades de ejecución de políticas y no de formulación de las mismas.
- 6.9 *Sistema de rendición de cuentas distorsionó la gestión del programa.* La experiencia recogida durante la fase II reveló que el previsto sistema de rendición de cuentas con plazo de hasta 24 meses por parte de las comunidades que ejecutaban sus propios proyectos, por la metodología participativa del programa, distorsionó su gestión. Al no considerarse a las transferencias de recursos a las comunidades como transferencias condicionadas a resultados, se generó la distorsión de que los beneficiarios del programa se convirtieron en ejecutores privados pero sujetos a las normas de la contraloría de los gastos públicos que, desde 2007 establecen que se deben efectuar rendiciones mensuales de tales transferencias. Esto no fue contemplado en el diseño del programa y sólo podía corregirse con la maduración de las pequeñas inversiones que financiaban dichas transferencias, cosa que ocurrió al final de la ejecución del programa. Ello le generó una

vulnerabilidad política al PO y mayores costos operativos. La lección aprendida es que en programas de este tipo se debe explorar al máximo los instrumentos legales y las opciones disponibles o incluso proponer ajustes del marco jurídico para que las transferencias a las comunidades sean tomadas como lo que son, esto es, transferencias condicionadas a resultados y no ejecuciones de gastos sujetos a rendición por parte de las instituciones del Estado.

**TABLA4**  
**HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

Hallazgos	Recomendaciones
# 1- Mecanismos de participación indígena en las decisiones colectivas de las comunidades indígenas sólo contemplaron a autoridades funcionales de la personería jurídica de dichas comunidades.	# 1 Los mecanismos de representación indígena para una genuina participación en decisiones sobre el desarrollo de los territorios de las comunidades deben incluir también a las autoridades ancestrales de los territorios indígenas (Consejos de Lonkos).
# 2- La economía indígena rural es multimodal en sus fuentes de ingreso e incluye ingresos de la familia extendida a nivel urbano o asalariado en otros predios rurales.	# 2 Los recursos para la consolidación productiva de predios rurales indígenas deben asignarse como subsidios directos a todos los beneficiarios. En cambio, los recursos para explotaciones que se articulen al mercado deberían otorgarse mediante concurso, en función a selección de propuestas individuales o asociativas, con exigencias técnicas sobre su retorno, de forma que se favorezca a las propuestas de mayor valor agregado.
# 3- Los recursos previstos para financiar proyectos seleccionados por las comunidades estaban condicionados a incorporar los lineamientos de planes de desarrollo territorial elaborados participativamente en las MPL, pero éstos no tuvieron la rigurosidad esperada ni condicionaron mayormente la selección de proyectos individuales o específicos. La premura por recibir los subsidios previstos para proyectos individuales afectó la calidad de la planeación estratégica a largo plazo.	# 3- Se recomienda separar el proceso de planeación estratégica de una segunda etapa condicionada a la aprobación de la anterior, consistente en la elaboración de proyectos individuales. Se debe evitar que los subsidios para actividades productivas de las familias, culturales y de fortalecimiento organizacional de las comunidades beneficiarias sean considerados como parte de un proceso de planeación. El proceso de planeación estratégica debe tener asociados estímulos directos que induzcan a una mayor calidad en su elaboración.
#4- Existen bases de datos que requieren mayor análisis para determinar si es posible efectuar estudios de impactos del PO	#4- Se recomienda que SPD efectúe en un período de 6 meses un estudio complementario de impactos del PO, que contribuiría a completar la atribución de resultados del mismo.
# 5- La agencia ejecutora careció de la fortaleza institucional como para liderar eficazmente la coordinación y articulación de la adecuación de servicios públicos con pertinencia cultural. Además, ejerció funciones de formulación de políticas en la fase de ejecución del programa que lo retrasaron y modificaron presupuestalmente debilitando algunos de los mecanismos de intervención previstos.	#5- Programas de índole interinstitucional en las intervenciones previstas y de alcance transversal en el sector público deben contar con una agencia ejecutora jerarquizada ante sus pares para liderar eficazmente la ejecución del programa. Además, deben tener capacidad ejecutora exclusivamente, una vez que el programa esté vigente.
#6- Las transferencias de recursos a las comunidades para ser administrados por ellas para la ejecución de proyectos, sujetos a las pautas de rendición de gastos públicos genera perjuicios en la gestión fiduciaria del Programa.	#6- Las transferencias de recursos a poblaciones beneficiarias que deben ejecutar proyectos con ellos pero no devolver dichos recursos, deben considerarse como subsidios no sujetos a rendición de gastos sino a verificación técnica de la concreción de las inversiones financiadas.



**TABLA 4 (CONTINUACIÓN)**  
**PLAN DE ACCIÓN PARA LAS RECOMENDACIONES**

<b>Recomendaciones</b>	<b>Nombre de la entidad responsable de llevar a cabo la acción</b>	<b>Fecha de cumplimiento</b>	<b>Nombre de la entidad responsable de monitorear y reportar cumplimiento</b>	<b>Si es posible, costo estimado de la acción (dólares Americanos)</b>
#1-Diseño de mecanismos participativos en proyectos indígenas debe incluir a autoridades tradicionales.	GDI	2014 en adelante	Jefe de GDI	-----
# 2- Financiamiento de proyectos productivos indígena orientados al mercado deben financiarse mediante selección según pautas técnicas.	GDI	2014 en adelante	Jefe de GDI	-----
# 3- Separar planeación estratégica de proceso de elaboración proyectos en diseño de proyectos indígenas	GDI	2014 en adelante	Jefe de GDI	-----
#4- Efectuar un estudio de impactos del PO	SPD	2013- Mayo 2014	Jefe de SPD	US\$25.000
#5- Agencia ejecutora de programas de ejecución interinstitucional debe ser jerarquizada en sector público y competencias exclusivas de ejecución.	VPC	2014 en adelante	Gerente de VPC	----
# 6- Transferencias de recursos a poblaciones vulnerables para ejecutar proyectos sin devolución de fondos deben entregarse como cash transfer y no como transferencias a rendir.	GDI	2014 en adelante	Jefe de GDI	----

**Development Effectiveness  
Summary**

I. Strategic Contribution			
1. IDB Strategic Development Objectives			
Lending Program			
Regional Development Goals			
Bank Output Contribution (as defined in Results Framework of IDB-9)			
2. Country Strategy Development Objectives			
Country Strategy Objective			
Relevance of this project to country development challenges (If not aligned to country strategy)			
II. Development Effectiveness - Core Criteria	Partial Achievement	Weight	Maximum Score
	5.0		6
1. Effectiveness	4.7	40.00%	6
Results Achieved	5.0	70.00%	6
Outputs Achieved	4.0	30.00%	6
2. Efficiency	5.0	30.00%	6
3. Relevance	6.0	20.00%	6
4. Sustainability	4.0	10.00%	6
5. Environmental and Social Safeguards	6.0	-	-
III. Development Effectiveness - Non core Criteria			
Contribution to the Bank Development Objectives		Satisfactory	
Monitoring and Evaluation		0.0	
Compliance with the monitoring and evaluation plan		N	
Proportion of outcomes achieved that can be attributed to the project through and impact evaluation		0.6	
Use of Country Systems		S	
Development Effectiveness Note:			