SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA ORÍGENES

ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

JUNIO 2004

Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos

SINTESIS EJECUTIVA[1] – Nº 10
PROGRAMA ORIGENES.

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001 - 2003
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2004: $ 11.801 millones

1. Descripción del Programa.

1.1. Fin

"Contribuir al desarrollo integral con identidad de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en el área rural".

1.2. Propósito

Mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de las comunidades de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche, en el área rural, y promover su desarrollo con identidad, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y jurídico.

1.3. Población Objetivo y Beneficiaria.

La población potencial del Programa corresponde a familias de comunidades Aymara, Atacameña y Mapuche localizadas en el área rural de la I, II, VIII, IX y X región. De acuerdo al Censo de población del año 1992, este universo de familias es de 47.179.

El Programa cuenta con beneficiarios finales e intermedios. En el caso de los beneficiarios finales, para la primera fase del programa (abril 2001 a abril 2004), se seleccionaron 642 comunidades indígenas (I región: 38 comunidades Aymara; II región: 13 comunidades Atacameñas; VIII región: 58 comunidades Mapuche; IX región: 414 comunidades Mapuche; X región 122 comunidades Mapuche), lo que representa aproximadamente 20.000 familias distribuidas en 44 comunas rurales. En el caso del componente Educación, se eligieron un total de 162 escuelas localizadas en las 44 comunas antes indicadas.

Los beneficiarios intermedios son los funcionarios públicos de los servicios coejecutores del programa (MIDEPLAN, CONADI, MINSAL, MINEDUC, INDAP y CONAF y sus respectivas estructuras regionales), además de Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades.

[1] Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Orígenes en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.
El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Programa Orígenes tiene por objetivo incidir sobre los instrumentos, prácticas y pertinencia de la oferta pública respecto de las comunidades indígenas, además de promover que las comunidades entiendan, asuman y participen en su propio proceso de desarrollo.

Orígenes, que se financia en parte con un crédito del BID, fue concebido desde un inicio como un Programa Multifase; con una primera fase de instalación y consolidación y una segunda de ejecución en régimen. La experiencia acumulada en esta primera fase, permitiría definir con mayor precisión el diseño de las actividades antes de extenderlas en una segunda fase.

Esta lógica de implementación en dos etapas es coherente, puesto que el programa aborda un tema complejo como es la adaptación de la oferta pública a poblaciones rurales con brechas culturales y socioeconómicas significativas, lo que justifica una primera etapa de instalación y adaptación de metodologías y formas de intervención.

La primera fase del Programa (2000 – 2004), que coincide con el período de evaluación, apunta a: (i) fortalecer la capacidad de los organismos públicos para atender de manera articulada la problemática de las comunidades indígenas con pertinencia cultural; (ii) fortalecer a las comunidades para que participen en la planificación y ejecución de las intervenciones y para que se "apropien" de los proyectos; y (iii) ejecutar proyectos de educación, salud y desarrollo productivo con pertinencia cultural.

El Programa es de naturaleza intersectorial; su funcionamiento está ligado a los principales programas públicos orientados a las comunidades indígenas. El diseño del Programa contempla la participación de éstos como organismos coejecutores. Cada coejecutor adapta sus programas o instrumentos para hacerlos más accesibles a las comunidades.

El Programa depende administrativamente de MIDEPLAN y su estructura organizacional consta de dos niveles: a nivel nacional la Secretaría Ejecutiva (SE) y el Comité Nacional de Coordinación (CNC), y a nivel regional las Unidades Ejecutores Zonales (UEZ) y Comités de Coordinación Zonales (COZ).

La SE actúa desconcentradamente a través de las UEZ. El Programa cuenta con cinco UEZ, una por cada región en que interviene (I, II, VIII, IX y X). Las UEZ son dependientes de la SE y se coordinan preferentemente con funcionarios de las agencias coejecutoras en sus respectivas regiones y con las administraciones locales. Las UEZ son conformadas por un coordinador y un equipo compuesto por técnicos en desarrollo rural (en general, un encargado por cada componente), un especialista administrativo-financiero y hasta dos promotores por cada 20 comunidades beneficiarias. Las UEZ, entre otras funciones, realizan la coordinación con las instancias regionales y zonales de las instituciones co-ejecutoras y evalúan técnicamente los proyectos antes de someterlos a la aprobación del COZ.

El COZ está formado por el Intendente, Gobernadores y Alcaldes, Directores regionales de las instituciones coejecutoras, el Coordinador de la UEZ y 2 representantes indígenas. Tiene por función coordinar las acciones del programa a nivel regional, provincial y municipal, y aprobar, los proyectos presentados por la UEZ.

Durante el periodo de evaluación el Programa se desarrolla a través de los siguientes componentes:

1.5.1 Componente 1: Fortalecimiento institucional de las comunidades indígenas y de las instituciones públicas.

Consta de dos subcomponentes; fortalecimiento de las comunidades y fortalecimiento de las instituciones públicas participantes en el Programa.

Subcomponente 1.1: Fortalecimiento y desarrollo de las comunidades indígenas. Su objetivo es promover la organización y participación de las comunidades por medio de un proceso de planificación participativa. Los principales productos de este componente son los Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) o Planes Territoriales de Desarrollo (PTD), como pasan a denominarse a contar del 2002, las Iniciativas Comunitarias (IC) y los cursos/talleres y asistencia técnica a las comunidades .

Los PCD o PTD son planes de desarrollo global, que pretenden reflejar las prioridades de las comunidades y servir como una herramienta para orientar las inversiones que se realizan a través de los otros componentes del Programa.

Las Iniciativas Comunitarias (IC) son parte de los PCD o PTD. A través de ellos se financian proyectos[2]/ formulados por la comunidad en un proceso participativo, que luego son analizados y evaluados por los equipos regionales del Programa, y aprobados a nivel regional por los (COZ) y, finalmente, se firma un convenio con la comunidad, en el que se estipula el plan de trabajo, las transferencia de recursos y las rendición de cuentas.

Los cursos/talleres y la asistencia técnica son actividades de capacitación orientadas a los dirigentes de las comunidades, sobre temas como: liderazgo, gestión y administración, oferta pública, resolución de conflictos, entre otros.

Subcomponente 1.2: Fortalecimiento y capacitación de las entidades públicas. Su objetivo es fortalecer y aumentar la capacidad, sensibilidad y compromiso de las instituciones públicas participantes en el Programa (CONADI, MIDEPLAN, Ministerios de Educación y Salud, INDAP, CONAF, Intendencias, gobiernos regionales y municipalidades) para integrar la perspectiva intercultural en sus programas.

En particular respecto de CONADI, se financia la ejecución de una serie de estudios, consultorías y cursos de capacitación, que apuntan al fortalecimiento técnico y organizacional. Se apoya también la gestión técnica del Consejo de CONADI, para lo cual se financian estudios y asesorías técnicas en las materias que le competen a dicho Consejo. Además, se capacita a los funcionarios en temas de interculturalidad, se realizan encuentros y talleres sobre la temática indígena y se apoya a través de la contratación de asesorías, el trabajo de la “Comisión de Verdad y Nuevo Trato”.

1.5.2 Componente 2: Desarrollo Productivo.

El objetivo de este Componente es mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de las comunidades indígenas a través de: (i) incrementar los ingresos de las familias mediante el fortalecimiento y mejoramiento de sus prácticas productivas; (ii) asegurar la participación de las comunidades en el proceso de formulación, seguimiento y control de los proyectos; (iii) apoyar la inversión privada en las áreas rurales indígenas y (iv) apoyar a las agencias estatales de fomento que coejecutan este componente (INDAP, CONAF, CONADI).

[2] Incluyendo mejoramientos a sedes comunitarios, habilitación de espacios recreativos, reconstrucción de iglesias y capillas, proyectos de rescate cultural y de equipamiento cultural, entre otros.

Este componente consta de dos subcomponentes:

Subcomponente 2.1: Desarrollo de planes y proyectos productivos. Su objetivo es financiar proyectos de desarrollo productivo en las comunidades indígenas, contenidos en un plan comunitario denominado Plan Productivo (PP). Los proyectos pueden corresponder a las áreas de desarrollo agropecuario; manejo forestal, manejo de recursos naturales, y productivos no agrícolas (turismo rural, artesanía, etc). Además, se financia la asistencia técnica necesaria para la formulación y ejecución de los PP.

El proceso productivo consta de las siguientes etapas: a) Contacto, promoción y diagnósticos en la comunidad; b) Elaboración de los PP; c) Presentación del PP al COZ; d) Evaluación de los PP; e) Aprobación; f) Ejecución; g) Rendición de cuentas y; h) Elaboración y entrega de Informes.

Subcomponente 2.2: Apoyo a las agencias estatales de fomento. Financia la contratación de coordinadores técnicos zonales, que son profesionales que sirven de enlace entre las oficinas regionales de las instituciones coejecutoras y las UEZ. Estos coordinadores realizan actividades de diseño, coordinación, ejecución y seguimiento de los PP.

1.5.3 Componente 3: educación intercultural bilingue y desarrollo cultural de las comunidades y escuelas.

Este componente es ejecutado por el MINEDUC y CONADI y consta de dos subcomponentes.

Subcomponente 3.1: Implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). Corresponde a un conjunto de actividades destinadas a implementar un Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) en 162 escuelas seleccionadas. Este subcomponente es ejecutado en conjunto con MINEDUC y sus principales actividades son:

- Fortalecimiento institucional del PEIB a nivel de MINEDUC, contratando en el nivel nacional a 4 profesionales que apoyan el desarrollo de las actividades del proyecto y en el nivel territorial a 8 técnicos especializados en educación intercultural.
- Socialización y difusión del PEIB en las comunidades a través de una campaña radial e impresa.
- Capacitación sobre educación intercultural a los supervisores y técnicos del MINEDUC y CONADI.
- Asistencia técnica y pedagógica a las 162 escuelas para la elaboración participativa de sus programas.
- Capacitación de docentes de las 162 escuelas seleccionadas.
- Entrega de recursos de aprendizaje; tales como: bibliotecas de aula, equipamiento audiovisual e implementos deportivos, a las 162 escuelas seleccionadas.
- Financiamiento de iniciativas orientadas a producir cambios en las prácticas pedagógicas y en los modelos de gestión, surgidas de las 162 escuelas.

Subcomponente 3.2: Promoción del desarrollo de la cultura y el arte. Este subcomponente se organiza en torno a tres productos:

- Financiamiento de proyectos concursables de cultura y arte, orientados a potenciar el desarrollo artístico cultural indígena.

- Financiamiento de propuestas culturales que surgen en las localidades donde existen escuelas que participan en el PEIB.
- Financiamiento de una bienal de arte y cultura Indígena en Santiago y de eventos conmemorativos del Día Nacional de los Pueblos Indígenas.

1.5.4 Componente 4: salud intercultural en las comunidades del Programa

Los objetivos de este componente son mejorar la salud de la población indígena, fortalecer la medicina indígena, mejorar el acceso físico a la red pública de salud y capacitar a los funcionarios de los establecimiento de salud para la atención de población indígena.

Este componente se desarrolla a través de 4 subcomponentes.

Subcomponente 4.1: Modelos de atención de salud intercultural de referencia. Incluye acciones que permitan generar una base diagnóstica sobre la situación de salud de las comunidades del Programa y recursos sanitarios indígenas y estatales. Los principales productos del subcomponente son (i) estudios de medicina indígena, estudios de epidemiología indígena y diagnósticos participativos de salud en las comunidades; (ii) sistematización de experiencias en salud intercultural en las 5 regiones en que opera el Programa y sistematización de experiencias cogestionadas e interculturales de promoción de la salud; y (iii) constitución de Comités de Coordinación Regional de salud Intercultural[3]/.

Subcomponente 4.2 Pertinencia cultural de los servicios de salud. Consiste en sensibilizar, informar y capacitar, a través de talleres, a los funcionarios de los 9 Servicios de Salud que atienden población indígena rural. Su objetivo es generar cambios en las prácticas de atención a los usuarios indígenas. Los beneficiarios son el personal directivo y de atención de público de los establecimientos de salud.

Subcomponente 4.3. Recuperación, fortalecimiento y desarrollo de medicina indígena. Consiste en generar propuestas de fortalecimiento de la medicina indígena, a través del financiamiento de encuentros de agentes de medicina indígena (machis, yatiris, componedores, comadronas, parteras, etc.) de las comunidades que participan en el Programa. Además, se financia la contratación de promotores, de preferencia indígenas, que faciliten el desarrollo de los encuentros y la elaboración de las propuestas.

Subcomponente 4.4. Mejoramiento de acceso a red pública de salud. Su objetivo es financiar obras menores y equipamiento en establecimientos de salud. Las iniciativas son presentadas por las comunidades indígenas usuarias de éstos establecimientos.

Criterios de asignación de recursos del Programa y mecanismos de transferencia de recursos a los coejecutores.

La elaboración del presupuesto anual se basa en Programas Operativos Anuales (POA) por componente, elaborados por los responsables de los componentes en consulta con los coejecutores y los equipos regionales. Los criterios para distribuir recursos entre componentes son: la ejecución presupuestaria del año anterior, las metas convenidas con el BID y la situación en terreno en torno a la ejecución del componente.

[3] El Comité de Coordinación Regional está conformado por el Seremi de Salud, quien lo coordina, un representante de CONADI, uno de FONASA, los encargados de los equipos regionales, y tres representantes indígenas vinculados al desarrollo del programa. Tiene por función el apoyo a la formulación, ejecución y evaluación del programa a nivel regional.

Respecto a la transferencia de recursos a coejecutores, se realiza en base a convenios. Los recursos son transferidos desde MIDEPLAN a los organismos coejecutores, de acuerdo a lo que establezca el convenio respectivo y la planificación anual (POA), y siempre que el coejecutor haya rendido el 50% los recursos entregados anteriormente y presente el programa de gastos para el próximo período.
En el componente productivo, los recursos a las comunidades se transfieren mediante convenios que establecen los compromisos de los involucrados (asistencia técnica, aportes de la comunidad, etc), las actividades a realizar, los montos de recursos, las rendiciones de cuentas, entre otros aspectos. Estos convenios, son firmados por la comunidad, el Programa y el coejecutor que corresponda (INDAP, CONAF o CONADI).

Respecto de la contratación de servicios, la adquisición de bienes y contratación de obras, el Reglamento Operativo del Préstamo BID establece las condiciones de la compra o licitación.

1.6. Antecedentes Financieros

Las principales fuentes de financiamiento del Programa son el aporte fiscal directo y un préstamo del BID. En su primer año de operación (2001), el Programa contó con un presupuesto de $5.267 millones, considerando ambas fuentes. El segundo año el presupuesto se incrementó a $9.980 millones (90% de aumento), pasando a $11.790 millones el año 2003 (18% de aumento). Para el año 2004 el presupuesto es de $11.801 millones.

El gasto del programa ha sido creciente y consistentemente menor al presupuesto asignado. El gasto efectivo fue de $1.081 el año 2001; de $3.785 millones el año 2002 y de $9.088 millones el año 2003.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El Programa presenta una justificación histórica y una descripción de la vulnerabilidad social, cultural y económica que afecta a la población indígena en Chile. El problema que dio origen al Programa está bien identificado.

El Panel considera que la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico presenta inconsistencias entre el propósito y los componentes, lo cual se explica, en parte, por el insuficiente consenso al interior de la SE, entre la SE y las UEZ, y con los coejecutores respecto de definiciones conceptuales básicas del Programa; tales como: integralidad o pertinencia cultural[4]/. La falta de consenso respecto de estas definiciones no permite orientar adecuadamente a los coejecutores en lo que respecta a la incorporación de la variable étnica en el diseño de sus actividades. En general, los coejecutores actúan de acuerdo a sus propios marcos institucionales, lo que afecta la consistencia entre sus actividades y los objetivos del Programa.

La lógica Horizontal no se valida en su totalidad debido a la insuficiencia de indicadores para evaluar el Programa a nivel de propósito y de componentes. En general los indicadores permiten evaluar los resultados a nivel de producto (funcionarios capacitados, proyecto elaborados, etc), pero no permiten evaluar resultados intermedios tales: “fortalecimiento de la identidad indígena”, “sensibilización y e

[4]/ El programa define la integralidad como una atención más pertinente desde el punto de vista cultural de los servicios del Estado hacia las comunidades indígenas. El programa impulsa bajo una lógica intersectorial el concepto de desarrollo integral de los pueblos originarios, potenciando la incorporación del componente étnico en la labor de los distintos servicios públicos.

incorporación de prácticas por parte de los funcionarios públicos", "pertinencia cultural de los servicios entregados por las instituciones coejecutoras", entre otros. Además, en los componentes que involucran participación de la comunidad (la elaboración de PCD por ejemplo), faltan indicadores de proceso que permitan evaluar la participación efectiva de la comunidad en las distintas etapas (formulación, gestión, evaluación). Finalmente, no existen indicadores que permitan evaluar la calidad técnica de los PCD, de las IC, de los PP y de las intervenciones a nivel de las escuelas en el subcomponente de EIB.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional, en principio, permite ejecutar acciones que propenden a lograr los componentes y el propósito del Programa. No obstante, se detectan las siguientes deficiencias:

La coordinación con los coejecutores a nivel nacional, en general, es deficiente. Las razones para esta deficiencia no son totalmente claras. Por el lado de los coejecutores, se observa un nivel de compromiso desigual con el Programa, el que puede estar influido por la prioridad que tiene el tema indígena al interior de cada sector. Por ejemplo, en el caso de los sectores de salud y educación, las unidades responsables del tema indígena son de relativa menor importancia dentro de las estructuras ministeriales respectivas, lo que se traduce en poca capacidad para introducir los cambios necesarios en las políticas sectoriales o para aportar a la resolución de problemas que surgen durante la ejecución del Programa.

Por el lado de la SE, se ha notado insuficiente capacidad para influir en los contenidos de las actividades de los coejecutores, de manera de hacerlas más pertinentes a los objetivos del Programa (incorporación del concepto de integralidad, coherencia y pertinencia étnica de las intervenciones, etc). En general, los coejecutores visualizan a Orígenes como una instancia que financia actividades pero que no influye en sus estrategias.

A nivel regional, no se puede emitir un juicio definitivo por falta de antecedentes. No obstante la revisión de documentos y entrevistas con algunos actores regionales, dan cuenta de la existencia de una multiplicidad de instancias de decisión y de coordinación (comités e instancias de participación, generales y por componente, a nivel de comunidad, zona y región), lo que demanda tiempo y recursos tanto de los equipos regionales del Programa como de los coejecutores, y además se traduce una compleja ejecución de las actividades.

Los sistemas de información contable-financiero y de seguimiento de actividades programadas no entregan la información necesaria para visualizar el estado de avance de los proyectos; por ejemplo en el caso de los proyectos que se desarrollan en conjunto con las comunidades, en general, solo se conoce el número de proyectos aprobados, pero no se sabe si se están ejecutando o cuál es su grado avance, en caso que estén en ejecución. Se debe mencionar, que a contar del 2003 el Programa ha mostrado un significativo avance en el desarrollo de sistemas de seguimiento y monitoreo, lo que debiera permitir superar estas deficiencias.

Los criterios de asignación de recursos son adecuados, tanto a nivel regional como dentro de los componentes. En cuanto a los mecanismos de transferencia de recursos, los convenios con los coejecutores y con las comunidades establecen procedimientos claros.

Otro aspecto que ha dificultado la gestión del Programa ha sido la alta rotación de personal profesional en la SE.

2.3 Eficacia y Calidad

El Programa tiene contemplado la ejecución de 55 actividades principales para la ejecución de todos sus componentes. Durante el primer año el Programa tuvo una fase de instalación que significó que la producción de componentes comenzara a evidenciarse a partir del año 2002.

La evaluación de eficacia se basó en proyectos aprobados, debido a que la SE no cuenta con información sistematizada sobre proyectos ejecutados. Los principales resultados a nivel de producto para cada uno de los componentes y subcomponentes son:

Componente Nº 1. Fortalecimiento de las comunidades indígenas y de la institucionalidad pública.

Los principales resultados cuantificables corresponden a los Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) y las Iniciativas Comunitarias (IC). En el año 2002 se formularon 83 PCD y se aprobaron para financiamiento 212 IC. En el año 2003 no se formularon PCD puesto que el programa cambió de estrategia y comenzaron a formularse los Planes Territoriales de Desarrollo (PTD), que pretenden obtener mayor coherencia territorial de las actividades. En el año 2003 se formularon 18 PTD y se aprobaron 246 IC. Lo anterior significa que hacia fines del 2003 un 71% de las comunidades participantes cuenta con IC aprobadas y un tercio de los territorios definidos tiene formulado su PTD.

Las actividades desarrolladas para fortalecer a CONADI, capacitación de 40 funcionarios y contratación de asesores para el Consejo, se consideran insuficientes para lograr el objetivo planteado[5]

El apoyo a la Comisión de Verdad y Nuevo Trato dio origen al documento "Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, Derechos Indígenas, Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural" de abril de 2004.

Componente Nº 2. Desarrollo productivo.

El principal resultado de este componente es la elaboración, aprobación y ejecución de planes productivos por comunidad (PP). Durante el año 2002 se aprobaron 103 PP, a lo que se debe agregar otros 312 PP aprobados el año 2003 (cada PP incluye en promedio 4 a 5 proyectos). Lo anterior significa que el 65% de las comunidades participantes (642) cuenta con un PP.

Hay una fuerte presencia de proyectos agropecuarios en los PP (cerca del 80% de los proyectos), la mayor parte proyectos de inversión; pero el Programa no contempla acciones orientadas a garantizar la sustentabilidad de dichas inversiones; como por ejemplo, asistencia técnica productiva y/o empresarial (comercialización, gestión, etc) a los campesinos.

Debido a la urgencia en la instalación del Programa en las comunidades, se han detectado propuestas de PP sin un análisis técnico riguroso, lo que ha retrasado el proceso de aprobación.

Por otra parte, el Programa apoya a las agencias estatales de fomento (INDAP, CONADI y CONAF) financiando la contratación de profesionales que cumplen el rol de coordinadores zonales y que se integran a los equipos de trabajo de las UEZ. Esta actividad se encuentra cumplida en un 100%.

[5] / Fortalecer a CONADI dada su responsabilidad en relación a la política indígena.

Componente N° 3. Educación y Cultura

Este componente se caracteriza por la diversidad y complejidad de sus actividades, lo que dificultó su evaluación. Para fines de esta evaluación se identifican 4 grupos de actividades:

Acciones e inversiones que se desarrollan en las escuelas seleccionadas: Hacia fines de 2003, el 100% de las escuelas seleccionadas (162) cuenta con bibliotecas, instrumentos musicales e implementos deportivos financiados por el Programa; en el 100% de las escuelas se informó respecto de los proyectos educativos institucionales (PEI) y se socializó la propuesta de EIB; el 100% de las escuelas insertas en las comunidades participantes (116) cuentan con un asesor cultural.

Acciones orientadas al equipo docente: El 100% de los profesores (778) de las escuelas seleccionadas han recibido capacitación.

Estudios, propuestas y catastros asociados al proceso de diseño evaluación y e instalación de la EIB en las escuelas: No se tuvo información respecto de las actividades programadas con MINEDUC en este ámbito, ni de su grado de avance.

Actividades en el área de la cultura indígena: Entre los años 2002 y 2003, fueron aprobados 221 proyectos concursables de cultura y arte.

Componente N° 4. Salud Intercultural.

Este componente consta de 4 subcomponentes. Las principales acciones desarrolladas son:

Modelos de atención de salud intercultural de referencia: El mismo Programa señala que el nivel de avance de las actividades de este subcomponente (estudios de epidemiología intercultural, conformación de la Comisión Intercultural de Epidemiología, etc), es de sólo un 5%, lo que significa un retraso significativo en su programación.

Pertinencia cultural de los servicios de salud: A fines del 2003, se da cuenta de la capacitación de 1.118 funcionarios de los 9 Servicios de Salud en que existen comunidades participantes en el Programa.

Fortalecimiento de la medicina indígena: Hacia fines del año 2003 se han aprobado 126 proyectos de fortalecimiento y desarrollo de la medicina indígena.

Mejoramiento de acceso: A diciembre de 2003 se han aprobado 45 proyectos de mejoramiento del acceso.

En resumen, el panel plantea que las acciones contempladas en los componentes y subcomponentes contribuyen al desarrollo de las comunidades indígenas seleccionadas; sin embargo, las dificultades para determinar sus niveles de producción y sus resultados, no permiten evaluar si esta contribución se expresa en desarrollo integral de las comunidades y un fortalecimiento de la identidad de los pueblos indígenas, elementos centrales del propósito del Programa.

2.4 Eficiencia / Economía.

Eficiencia.

La estructura de gastos del Programa, incluyendo el aporte de terceros, muestra que para la producción de componentes se han destinado el 80% de los recursos totales gastados entre los años 2001 a 2003. Este último año el porcentaje de recursos destinados a la producción fue de 86%.

El panel no considera pertinente concluir respecto de la eficiencia a partir de los costos medios de los subcomponentes del programa, debido a la diversidad y heterogeneidad de éstos. Sin embargo a modo de referencia, se presentan a continuación el gasto promedio de los principales productos del programa

- En cifras acumuladas a diciembre 2003, los PCD y PTD han tenido un gasto promedio de $6.8 millones; en tanto que las IC registran un gasto promedio de $2.5 millones.

- El costo promedio acumulado al año 2003 de los de los PP, es de $8.2 millones.

- Los proyectos e iniciativas culturales han tenido un costo promedio, acumulado al 2003, de $2 millones. En tanto que los proyectos de fortalecimiento de la medicina indígena y los de mejoramiento del acceso a la salud (obras menores, equipamiento), han costado alrededor de $1.8 millones.

- La sensibilización y capacitación de los funcionarios de la salud en temas de pertinencia cultural, ha tenido un costo promedio $128 miles por funcionario.

El programa ha mejorado su eficiencia, puesto que los gastos de administración han tenido una caída sustantiva desde el primer año de operación, alcanzando un 13.8% en el 2003. Lo anterior se explica por el aumento en el nivel de actividad registrado en los últimos años.

Economía.

El presupuesto asignado del programa se ha incrementado en un 124% en el período alcanzando el último año la cifra de $11.790 millones. El programa evidenció una baja capacidad de ejecución en sus inicios, pero ha mejorado sustancialmente este aspecto alcanzando un porcentaje de ejecución presupuestaria del 77% el año 2003.

Debido a la concentración de actividades en los últimos dos años del período de evaluación, una parte importante de los recursos provenientes del crédito BID no habían sido rendidos por las comunidades y coejecutores hacia fines del año 2003. Los recursos rendidos entre los años 2001-2003 suman $8,402 millones, lo que implica que existen alrededor de $5,526 millones por rendir.

Los organismos coejecutores, especialmente en el Componente Productivo, manifiestan capacidad y disposición a realizar aportes significativos al Programa. En el año 2002 estos aportes fueron de $2.011 millones, los que se incrementaron a $4.015 millones el año 2003. Lo anterior significa que los coejecutores han financiado el 23% de los gastos efectivos totales del Programa entre los años 2001 y 2003.

2.4 Principales Recomendaciones

1. Antes de comenzar su Segunda Fase el Programa debe ser rediseñado en función de aspectos claves del tema étnico. Actualmente el programa abarca demasiados componentes, lo cual dispersa y desperfila la necesaria visión de conjunto que debe orientar las acciones de un programa. El Programa a través de su SE debe plantear objetivos pertinentes a sus posibilidades, de tal modo de poder orientar y no sólo administrar los recursos de los coejecutores. En este sentido se recomienda acotar los componentes del Programa a lo que efectivamente pueda ser conducido desde la SE, haciendo hincapié en la articulación territorial y dejando los componentes de educación y de salud como programas independientes, a cargo de los respectivos ministerios.

2. Consensuar y operacionalizar conceptos tales como: desarrollo con identidad, integralidad y pertinencia cultural, entre otros, e introducir las modificaciones que correspondan.

3. Es necesario que la SE asuma funciones de planificación, control y evaluación, acordes con un nuevo perfil del Programa que enfatice un mayor control sobre los contenidos programáticos. El Programa debe implementar procedimientos (definición clara de procesos de producción y metodologías) que sirvan de guía para los coejecutores en las instancias regionales.

4. Es necesario que en la reformulación del Programa se asuma como eje central el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, para que el Programa en el mediano plazo plantee un traspaso de responsabilidades administrativas hacia las organizaciones indígenas.

5. Es necesario que el Programa desarrolle instrumentos que le permitan monitorear el grado de avance en la ejecución de los proyectos, así como mantener un efectivo seguimiento y control financiero del Programa en todos sus niveles. Además, se debe revisar el proceso de rendición de cuentas del Programa, en orden a hacerlo más expedito.

6. El Programa debe elaborar y calcular indicadores que permitan evaluar los resultados intermedios de sus acciones de fortalecimiento de la institucionalidad pública, e indicadores de proceso que permitan evaluar la participación efectiva de la comunidad. Del mismo modo, se requieren indicadores para evaluar la calidad técnica de los PCD, de las IC y de los PP.

7. Se deben incluir actividades de asistencia técnica productiva y/o empresarial que mejoren la sustentabilidad de las inversiones generadas en el Componente Productivo.

8. Se debe evaluar el grado en que las instancias de participación, coordinación y decisión del Programa, se justifican y contribuyen a la eficiencia y la eficacia con que se ejecutan las actividades del Programa.