

**INFORME FINAL
PROGRAMA DE APOYO A FAMILIAS PARA EL AUTOCONSUMO**

**MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL
SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES**

**PANELISTAS:
Leonel Tapia C. (Coordinador)
Francisco Obreque A.
Miguel Angel Ruz P.**

ENERO – JULIO 2012

TABLA DE CONTENIDOS

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA	4
1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	4
1.2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO	5
1.3. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	9
II. EVALUACION DEL PROGRAMA	10
1. EFICACIA Y CALIDAD	10
1.1. A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES (EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DE PROPÓSITO Y FIN).....	10
1.2. RESULTADOS A NIVEL DE COMPONENTES (PRODUCCIÓN DE BIENES O SERVICIOS).....	19
1.3. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA	20
1.4. CALIDAD (SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EFECTIVOS, OPORTUNIDAD, COMPARACIÓN RESPECTO A UN ESTÁNDAR).....	21
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	22
3. ECONOMÍA.....	24
3.1. FUENTES Y USO DE RECURSOS FINANCIEROS	24
3.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA.....	27
3.3. APORTES DE TERCEROS (VER NOTAS TÉCNICAS, XIV¹⁴).....	27
3.4. RECUPERACIÓN DE GASTOS (VER NOTAS TÉCNICAS, XVI¹⁴).....	27
4. EFICIENCIA.....	27
4.1. A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES.	27
4.2. A NIVEL DE ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES. RELACIONA GASTOS CON PRODUCTOS 27	
4.3. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN (VER NOTAS TÉCNICAS, XV¹⁴).	28

5. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL	29
6. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y DE SU CONTINUIDAD	34
III. RECOMENDACIONES	39
BIBLIOGRAFÍA.....	42
ENTREVISTAS REALIZADAS	43
ANEXOS DE TRABAJO	44
ANEXO 2(A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.....	45
ANEXO 2(B): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2008-2011	49
ANEXO 2(C): PROPUESTA DE MATRIZ DEL PROGRAMA.....	52
ANEXO 2(D): ANÁLISIS DE DISEÑO.....	57
1. RELACIONES DE CAUSALIDAD DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA (LÓGICA VERTICAL) .	57
2. SISTEMA DE INDICADORES DEL PROGRAMA (LÓGICA HORIZONTAL)	61
ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	64
1. PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CADA UNO DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA	64
2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE Y CON OTRAS INSTITUCIONES.	73
3. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y MODALIDAD DE PAGO.....	78
4. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE	81
ANEXO 4: ANÁLISIS DE GÉNERO DE PROGRAMAS EVALUADOS.	84
1. CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO	85
ANEXO 5: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS. ..	86
ANEXO 6: ESTUDIO COMPLEMENTARIO	94

INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

1.1. Descripción general del Programa¹

El Programa de Apoyo a Familias para Autoconsumo es un programa que tiene como propósito declarado aumentar los ingresos disponibles de las familias de zonas rurales (y excepcionalmente de aquellas viviendo en zonas peri-urbanas) que se encuentran en situación de pobreza extrema y/o pobreza, a través del ahorro que generen mediante la producción de alimentos para el autoconsumo. El fin último del Programa es contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias a las que se dirige. El Programa forma parte del Sistema de Protección Social, Chile Solidario, y a la fecha, está destinado preferentemente a familias que se encuentran en los 2 primeros años de participación en el Sistema (etapa de apoyo psicosocial), siendo beneficiarios del Programa Puente².

El responsable institucional del Programa es el Ministerio de Desarrollo Social. Las entidades ejecutoras son las Municipalidades del país, y la asistencia y supervisión técnica está a cargo de FOSIS³.

Los servicios que el Programa ofrece son: (a) Acceso a tecnologías simples y de fácil manejo para producir, preparar y preservar alimentos sanos y con eficiencia en el uso de los recursos disponibles (ahorro en agua, leña y/u otros insumos); (b) Capacitación en el uso, manejo y reparación de las tecnologías implementadas junto con los materiales e insumos; (c) Apoyo educativo para mejorar hábitos alimentarios con nociones básicas de alimentación y nutrición, preparación de alimentos e inclusión de preparaciones saludables en la dieta familiar.

El Programa ofrece una gran variedad de tecnologías (alrededor de 101) disponible a pequeña escala para transferir a los beneficiarios. Éstas incluyen, por ejemplo: invernaderos y técnicas de cultivo, sistemas de riego, manejo de plagas y enfermedades, crianza de gallinas y otras aves, hornos de barro, secado solar, elaboración de mermeladas, conserva de frutas, elaboración de quesos, "olla bruja", etc. La transferencia a los beneficiarios normalmente involucra la entrega y capacitación asociada de un conjunto de tecnologías (más de una) de modo de maximizar los recursos disponibles por beneficiario.

¹ La Normativa que rige el Programa remite principalmente a: (1) Ley No 19.949 que establece el Sistema de Protección Social Chile Solidario; (2) Resolución Exenta N° 858 del Ministerio de Planificación que aprueba la Modalidad de Operación del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo (25-Mayo-2009).

² El Programa Puente es la puerta de entrada al Sistema de Protección Social Chile Solidario. Tiene una duración de 24 meses y comprende el acompañamiento, orientación e integración a la red de servicios sociales y públicos, así como apoyo psico-social a la familia, proporcionado por personal especializado (Apoyo Familiar). Puente, opera bajo una lógica de intervención familiar y busca el cumplimiento de un conjunto (79) de condiciones mínimas de calidad de vida agrupadas en 7 dimensiones: (1) Identificación, (2) Salud, (3) Trabajo, (4) Dinámica Familiar, (5) Habitabilidad, (6) Trabajo, e (7) Ingreso. Contempla además la entrega de un bono de protección decreciente (desde \$13.194 mensual en el primer semestre a \$6.500 mensual en el cuarto semestre) más un bono de protección de \$6.500 (equivalente a un Subsidio Familiar) por un período máximo de 3 años a partir del egreso del programa (mes 26 en adelante).

³ El Servicio de Asistencia Técnica de FOSIS opera con equipos en cada región. En total, esto comprende 15 encargados regionales y 29 profesionales a cargo de la supervisión técnica de los proyectos. La supervisión incluye: visar técnicamente la inclusión de familias beneficiarias urbanas, inducción de los equipos ejecutores, acompañamiento a los equipos ejecutores, apoyo a la realización de talleres con las familias, supervisión técnica del proceso de compras, aprobación técnica de las tecnologías (una vez implementadas), visitas de terreno y supervisiones de cumplimiento de los procesos. La responsabilidad administrativa y técnica del programa recae en cada SEREMI.

A nivel de las familias, ha sido la mujer (sea como pareja del jefe de hogar o jefa de hogar ella misma) la responsable de la implementación del Programa, y la interlocutora central con el equipo de ejecución. El Programa establece a la familia como unidad de intervención y otorga importancia clave a la participación activa de sus integrantes en las distintas actividades de su implementación.

En tanto, las actividades de apoyo educativo para mejorar hábitos alimentarios, incluyen nociones básicas de alimentación y nutrición, preparación de alimentos e inclusión de preparaciones saludables en la dieta familiar. Estas actividades son llevadas a cabo en el marco de las visitas mensuales del equipo ejecutor (al menos 45 minutos cada visita) y la realización de talleres y charlas (a lo menos 3 talleres de un mínimo de 4 horas de duración cada uno). Otras actividades, llevadas a cabo a través de las visitas a las familias y los talleres y charlas, se refieren a: (a) asesoría en el manejo del presupuesto familiar, analizando su estructura y apoyando el ahorro y redistribución de recursos disponibles con la producción para el autoconsumo; y (b) apoyo en la distribución equitativa de las tareas, al generar instancias de encuentro, trabajo e integración familiar (preparación de terrenos para siembra, cuidados del huerto, cocinando en familia).

El servicio directo a los beneficiarios es proporcionado por un equipo contratado por cada Municipio, y está compuesto por un Apoyo Productivo (profesional o técnico del área agropecuaria a cargo de la transferencia técnica y aspectos asociados) y un Apoyo Social, éste último principalmente abocado a los aspectos de dinámica familiar requeridos para implantar el Programa, transferir, informar e inducir en cuanto a la promoción de hábitos alimentarios, abordar el apoyo social que requiere la implementación y orientar respecto del presupuesto familiar.

El número de integrantes del equipo ejecutor varía conforme a la cobertura de familias en cada comuna. No obstante, el diseño y estándar técnico del Programa establece un máximo de 20 familias como tope en el número de familias a ser atendido por cada Apoyo (tanto técnico como productivo).

A partir de su inicio, en el año 2006, el Programa ha experimentado variaciones en su modalidad de ejecución: (a) en sus dos primeros años de implementación (2006-2007), el responsable institucional del Programa era FOSIS, y la intervención fue desarrollada por un Ejecutor Intermediario contratado vía licitación;⁴ (b) el año 2008, el Programa se traspasa a MIDEPLAN (Secretaría Ejecutiva del Sistema Chile Solidario). Tal año, se adoptan 2 modalidades de ejecución, a saber: ejecución directa por parte de Municipios (119 comunas) y ejecución a través de FOSIS (148 comunas); y (c) a partir del año 2009, el Programa es ejecutado por los Municipios.

La intervención tiene una duración de 9 meses, y sus etapas básicas son: diagnóstico (1 mes), elaboración de plan de acción (1 mes), implementación (3 meses), acompañamiento (3 meses) y cierre (1 mes).

1.2. Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo

La población potencial del Programa⁵ refiere fundamentalmente a los hogares rurales que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza. Según la última estimación

⁴ En su primer año (2006), el programa se implementó en 7 regiones del país: Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, Del Maule, Bío Bío, La Araucanía, Los Lagos y Región Metropolitana. A partir del año 2007, se extendió a la totalidad de regiones. Desde su inicio, el programa se orientó a las familias que participan en el Programa Puente, buscando contribuir al cumplimiento de la condición mínima de ingresos (que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de indigencia).

⁵ Corresponde a la población que presenta la necesidad o problema que justifica el Programa, y que pudiera llegar a ser elegible para su atención.

disponible, el número aproximado de hogares en esta condición a nivel nacional es de 66.951⁶ (CASEN 2009).

La población objetivo del Programa corresponde a: (a) familias rurales beneficiarias activas del Programa Puente al momento del ingreso, (b) excepcionalmente, familias de sectores urbanos, a solicitud del Municipio ejecutor y previa aprobación de la Asistencia Técnica de FOSIS y de la SERPLAC respectiva, (c) beneficiarios de años anteriores, que por motivos de catástrofes naturales hubieren sufrido la pérdida o destrucción de sus bienes. El Programa excluye como población objetivo a las familias que hayan participado en el Programa en años anteriores (salvo la excepción ya mencionada) y a familias que sean parte o hayan participado del Programa PRODESAL, de INDAP.

No se dispone de una cuantificación exacta de la población objetivo del Programa que estime la cantidad de población que anualmente cumple los requisitos de entrada. Una aproximación disponible es la cantidad de familias rurales beneficiarias activas del Programa Puente para cada año (véase Cuadro 1). Estas cifras revelan que para el período 2008-2011 la población objetivo anual está en torno a un promedio de 19.777 familias. Sin embargo, dado que la permanencia en el Programa Puente es por 2 años, un cálculo más exacto de la población objetivo anual del Programa requeriría descontar a las familias que estando en la base de datos, ya fueron atendidas el año anterior (información de la cual no se dispone para la presente evaluación). Asimismo, el Programa incorpora un porcentaje de familias urbanas, que de acuerdo a estimaciones aproximadas, bordea un cuarto de las familias participantes (26% estimado en un estudio del año 2011⁷ y 28,6% en otro estudio del año 2010⁸).

Dado que el Programa es parte del subsistema Chile Solidario, el principal criterio de focalización está constituido por la certificación de la condición de pobreza y vulnerabilidad de la familia, lo que se traduce en un puntaje en la Ficha de Protección Social bajo el umbral de ingreso al Sistema Chile Solidario.

Existen también ciertas condiciones -no mencionadas formalmente en la documentación del Programa- que son relevantes para estimar tanto la población potencial como objetivo del Programa. Estas son: (a) la voluntariedad de la participación, puesto que el ingreso al Programa no es parte de los compromisos que el beneficiario adquiere al ingresar al Programa Puente; y (b) la disposición actitudinal favorable a la oferta del Programa por parte de los beneficiarios, puesto que la participación en el Programa involucra tanto horas de trabajo en la implementación y uso posterior de las tecnologías, como un eventual cambio conductual en materia de hábitos alimentarios.

La necesidad que busca cubrir el Programa está dada por la insuficiencia de ingresos de las familias que componen la población potencial, y la significativa participación que tiene el gasto en alimentos con respecto al gasto total de tales familias. La característica de insuficiencia de ingresos, está certificada al ingreso al Programa Puente. Con respecto a la incidencia del gasto en alimentación en el presupuesto de las familias a ser atendidas, el Programa cuenta una estimación basada en un estudio cuantitativo que analizó el perfil de los beneficiarios Puente para el período 2003-2004, y reveló una fuerte incidencia del gasto en alimentación sobre el gasto total de familias

⁶ Esto incluye un total estimado de 80.781 núcleos familiares (CASEN 2009).

⁷ "Análisis de resultados del Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo FOSIS", Centro de Políticas Públicas UC, 2011.

⁸ Estudio Auditoría de calidad a la intervención del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo. Asesorías para el Desarrollo, 2010

beneficiarias, tanto urbanas (59,3%) como especialmente rurales (66,3%)⁹. Otra evidencia relacionada, hace patente que el gasto en alimentación representa una partida muy significativa en los hogares en pobreza o pobreza extrema. Así, por ejemplo, información referida a América Latina¹⁰ revela que un 45% de los gastos de los hogares pobres rurales es destinado a alimentación; la Encuesta de Presupuestos Familiares INE (Chile, 2007), representativa de la población urbana y conurbana de la totalidad de capitales regionales del país, establece que el quintil más pobre de hogares destina el 36% de su presupuesto a alimentos y bebidas¹¹

Cuadro 1: Población Potencial y Objetivo Período 2008-2011

<i>Año</i>	<i>Población Potencial</i>	<i>Población Objetivo</i>	<i>Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%)</i>
2008		24.301	
2009	66.951	18.296	27,3
2010		17.269	
2011		19.240	

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Caracterización de la población atendida¹²

El siguiente Cuadro 2 muestra una caracterización de los beneficiarios del Programa en el año 2009¹³, y dada la alta equivalencia entre la población que se planifica atender y la que se atiende, sirve también como aproximación para la caracterización de la primera. Los datos muestran que el Programa llega a una población que mayoritariamente tiene alguna experiencia previa en producción para el autoconsumo (86%), y muchos (69%) se encuentran implementando este tipo de actividad al momento del ingreso. Se observa una diversidad de estructuras familiares (62% biparentales y 36% monoparentales) y cerca de un tercio de los casos de beneficiarios se caracteriza por la jefatura de hogar femenina. Los tamaños familiares promedio (4,2 personas), son mayores a la media nacional (3,5 personas, CASEN 2009). En su mayoría (69%), los beneficiarios son propietarios de su terreno y viven en una diversidad de tipo de asentamientos (pueblo, ciudad, hijuela-parcela, caserío, comunidad indígena). La principal actividad declarada del Jefe de Hogar es dueña de casa (31%), lo que confirma la importancia de los hogares encabezados por mujeres como una parte de las familias beneficiarias. Las cifras de actividad del Jefe de Hogar revelan que sólo una reducida parte de los beneficiarios (12%) son pequeños productores agrícolas.

⁹El estudio se basa en una muestra 31.114 casos, representativa de los beneficiarios del programa con al menos 6 meses de participación en él, y está publicado en la Serie de Reflexiones desde el Puente, ¿Cómo son las Familias que Construyen el Puente?, Cuadernillo de Trabajo n° 2, Disponible en: <http://public.programapuerto.cl/cuadernillo2.pdf>.

¹⁰ Véase: Rafael E. de Hoyos & Denis Medvedev, 2011. "[Poverty Effects of Higher Food Prices: A Global Perspective](#)", [Review of Development Economics](#), Wiley Blackwell, vol. 15(3), pages 387-402, 08.

¹¹Véase:http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_presupuestos_familiares/VI_ENCUESTA/pdf/EPF%20tomo%20III.pdf

¹² La población atendida anualmente en el período 2008-2011 revela coberturas relevantes respecto de la población objetivo (entre el 30% y 47%). De tal forma, la caracterización de la población beneficiaria sirve como aproximación general a la caracterización de la población objetivo.

¹³ Los datos se encuentran en el estudio "Análisis de resultados del Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo FOSIS", Centro de Políticas Públicas UC, 2011. El análisis excluye los beneficiarios de las regiones Arica, Tarapacá y Antofagasta (que en conjunto representan el 2,1% de los beneficiarios del año 2009). De un total de 7.771 familias beneficiarias, el estudio procesa información de 4.301 casos (56,6% de los beneficiarios del año), debido a información faltante en la base de datos.

Cuadro 2: Caracterización de la población atendida por el Programa

Tipo de Asentamiento (%)	
<i>Pueblo</i>	25,5
<i>Ciudad</i>	19,0
<i>Hijuela-Parcela</i>	17,2
<i>Caserío</i>	16,0
<i>Comunidad Indígena</i>	12,1
<i>Aldea</i>	4,8
<i>Otro</i>	5,4
Localización %	
<i>Rural</i>	74
<i>Urbana</i>	26
Número de integrantes por familia	
<i>Promedio</i>	4,2
<i>Desviación típica</i>	1,56
Tipo de Familia (%)	
<i>Monoparental</i>	36,5
<i>Biparental</i>	62,2
<i>Unipersonal</i>	1,3
Ocupación principal del Jefe/a de Hogar (%)	
<i>Dueña de casa</i>	31,2
<i>Trabajador por cuenta propia</i>	14,9
<i>Pequeño productor agrícola</i>	12,8
<i>Asalariado agrícola</i>	10,4
<i>Trabajador dependiente</i>	8,2
<i>Pensionado, jubilado</i>	7,7
<i>Otra actividad</i>	9,6
<i>Sin actividad</i>	3,8
<i>Otro</i>	1,4
Situación de la propiedad (%)	
<i>Propietarios</i>	69,8
<i>Derecho de uso</i>	13,4
<i>Allegados</i>	12
<i>Arrendatarios</i>	4,8
Experiencia anterior en producción para autoconsumo (%)	
<i>Tiene experiencia previa</i>	86
<i>Se encontraba desarrollando alguna actividad de autoconsumo al ingresar al programa</i>	68,8
Interés en participar del programa (%)	
<i>Alto</i>	92
<i>Moderado</i>	8

Fuente: "Análisis de resultados del Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo FOSIS", Centro de Políticas Públicas UC, 2011.

1.3. Antecedentes presupuestarios

Cuadro 3: Presupuesto total del Programa 2008-2012 (miles de \$ año 2012)

<i>Año</i>	<i>Presupuesto total del Programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)¹⁴</i>	<i>Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable (a)</i>	<i>Presupuesto Total Institución Responsable (b)</i>	<i>Participación del Programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)</i>
2008	3.504.865	3.414.037	142.374.214	2,40%
2009	3.732.408	3.572.685	164.105.423	2,18%
2010	3.743.379	3.575.850	179.835.910	1,99%
2011	3.582.775	3.582.775	240.165.106	1,49%
2012	3.582.775	3.582.775	265.001.093	1,35%

Fuente: DIPRES y Ministerio de Desarrollo Social

¹⁴ En caso que el financiamiento del programa provenga de una única institución, no debe completarse esta columna.

I. EVALUACION DEL PROGRAMA

DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

1. EFICACIA Y CALIDAD

1.1. A nivel de resultados intermedios y finales (evaluación del cumplimiento de objetivos de propósito y fin).

El Programa carece de información confiable que permita al panel emitir un juicio evaluativo sobre el cumplimiento de resultados respecto a las metas a nivel de propósito para todo el periodo de la evaluación, considerando los indicadores de la matriz del marco lógico para los criterios de eficacia y calidad. En efecto, el Programa no dispone de una cuantificación de los cambios en los ingresos disponibles de las familias participantes del Programa.

Como parte de la intervención, los Apoyos productivo y social completan un cuadernillo con datos que incluye el ingreso de las familias antes y después de la participación en el Programa. La información es entregada por el representante de la familia beneficiada en una entrevista al final de la intervención. También se incluye una evaluación de la satisfacción de los/las participantes. Los antecedentes recogidos son digitados a un archivo Excel, conformando así la llamada Ficha Familia. Si bien se podría pensar que bastaría reunir la información de las fichas de cada familia participante en una sola base para poder cuantificar los indicadores, el panel ha constatado las siguientes limitantes para hacer uso de esta fuente de información:

- Una fracción de las familias participantes carecen de Ficha, como señaló uno de los estudios realizados con anterioridad a la presente evaluación¹⁵. Esto se explica porque recién el 2011 se explicitó como una función importante dentro de la Modalidad de Operación¹⁶ la obligación del equipo municipal de completar las Fichas. Anteriormente se solicitaba a los ejecutores el levantamiento de los antecedentes de las familias, sin exigir su cumplimiento de manera estricta. Por ello, la completación sistemática de la Ficha Familia fue considerada como una actividad opcional.
- Las Fichas existentes poseen campos sin información, lo cual resta validez a los cálculos que se puedan realizar¹⁷.
- El proceso de captura de datos no asegura que éstos sean comparables y confiables. La forma en que se llevan a cabo las entrevistas, sin preguntas estandarizadas, deja espacio para la influencia del apoyo técnico en las respuestas. El espacio de tiempo asignado para la verificación y completación de datos impide garantizar calidad en la información (un análisis detallado se encuentra en el Anexo 3).
- Las Fichas para el ciclo 2011-2012 aún no estaban completas al momento de realizarse la evaluación puesto que la intervención todavía se encontraba en ejecución.

¹⁵ El Estudio "Análisis de resultados del Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo FOSIS", Centro de Políticas Públicas UC, 2011, pudo reunir 4.301 Fichas de un total de 7.771 familias beneficiarias en el ciclo 2009-2010. El resto de las familias no contaba con una Ficha.

¹⁶ La Modalidad de Operación es el documento oficial que define la modalidad de transferencia de los recursos para la ejecución del programa. Es aprobado mediante una Resolución del Ministro de Desarrollo Social.

¹⁷ El mismo estudio citado anteriormente da cuenta que, para un 40% de las Fichas existentes, es imposible calcular la variación de ingreso autónomo. Para el caso del nivel de satisfacción de usuarios, éste no se pudo calcular en un 16,6% de las Fichas.

Por lo anterior, el panel optó por descartar el uso de la Ficha Familia como fuente válida de información para la presente Evaluación dado que no cumple los procedimientos básicos que aseguran la confiabilidad y la validez de la información.

En consecuencia de lo anterior, la información disponible impide al panel pronunciarse sobre si ha habido o no una contribución a mejorar las condiciones de vida de las familias que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, según los indicadores definidos por el Programa para todo el periodo de evaluación (2008-2012).

La inexistencia de información imposibilita el análisis de las causas del comportamiento de los indicadores a nivel de propósito, salvo respecto al indicador Economía.

Otro aspecto central de la intervención es la sostenibilidad de las tecnologías por cuanto, aún si ellas generasen un ahorro marginal, éste podría ser relevante si se tiende a mantener en el tiempo. No se dispone de antecedentes sobre la proporción en que las tecnologías se siguen empleando. Al respecto, las entrevistas y reuniones llevadas a cabo por los integrantes del panel en tres comunas de la región metropolitana (Til Til, Isla de Maipo y María Pinto) indican que la utilización de las tecnologías parece ser baja una vez finalizada la intervención. No obstante, es posible encontrar familias que después del término del Programa han seguido usando los conocimientos y materiales adquiridos, tal como lo señaló el estudio cualitativo encargado por DIPRES en el marco de la presente evaluación¹⁸. Por su parte, el estudio de Asesorías para el Desarrollo de 2010 indicó que entre 69% y 88% de los beneficiarios entrevistados continúa implementación las tecnologías (según si se trata de área urbana o rural) a un año después de finalizada la intervención.

Aproximaciones entregadas por otros estudios

Dos estudios llevados a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social (antes MIDEPLAN) permiten aproximarse a la dirección que tendrían los resultados del Programa. Éstos se revisan a continuación:

- A) Estudio de auditoría de calidad a la intervención del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo, Empresa consultora Asesorías para el Desarrollo, 2010.
- El trabajo indagó básicamente en qué medida los objetivos programáticos de la intervención se están cumpliendo, así como el nivel de calidad en la entrega del servicio por parte de las entidades ejecutoras.
 - Para responder a las interrogantes del estudio se llevaron a cabo entrevistas con actores del Programa en cuatro regiones y dieciocho comunas, incluyendo profesionales de la SERPLAC, de FOSIS y de los Municipios. También se hicieron grupos focales con familias beneficiarias del ciclo 2008-2009. Complementando esta información se llevó a cabo un análisis cuantitativo en base a una encuesta presencial efectuada a una muestra de 350 familias a partir de una población de 1.830 familias¹⁹ beneficiarias en el mismo periodo.
 - Los resultados del análisis cuantitativo indican que 77,8% de los beneficiarios declararon haber ahorrado gracias al Programa. Adicionalmente, en una serie de preguntas vinculadas a la satisfacción por el servicio recibido (si se les ha ayudado, si se está conforme con el número de visitas, si se les ha tratado bien y con respeto, entre otros), en general entre 50% y 60% de los participantes

¹⁸ Sandra Herrera, "Estudio Complementario: Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo". Dirección de Presupuestos 2012

¹⁹ El muestreo fue probabilístico estratificado (ver informe).

afirmaron estar conformes, según la pregunta. Complementariamente, el análisis cualitativo a través de entrevistas tiende a sugerir la existencia de una percepción generalizada que el Programa ha tenido un efecto positivo en el aumento de los ingresos disponibles de la mayoría de las familias participantes. Sin embargo, se reconoce la inexistencia de “datos duros” para demostrarlo.

- El estudio tiene como fortaleza haber realizado entrevistas presenciales en cuatro diferentes regiones del país. Sin embargo, es débil en cuanto a la estimación del ahorro que es en base a categorías predefinidas y a percepciones de los beneficiarios, más que a un cálculo riguroso, dado que se desconoce la línea de base o punto de comparación. Además, el estudio da cuenta de la realidad de cuatro regiones sin ser representativo a nivel nacional. Por lo tanto, el panel evaluador no dispone de ninguna información o estudio confiable respecto de la contribución neta del Programa al ahorro de las familias participantes así como del efecto en ingreso y/o sustitución.

B) Análisis de resultados del Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo FOSIS, Centro de Políticas Públicas UC, 2011.

- El estudio se orientó a caracterizar los beneficiarios del Programa y a determinar si habían cambios en el presupuesto familiar antes y después de haber participado en la intervención. Además, se investigó acerca de las mejoras en cuanto a los hábitos alimentarios y el grado de satisfacción de los beneficiarios con la entrega del servicio.
- El análisis tuvo un componente cualitativo y uno cuantitativo. El primero se realizó mediante 10 entrevistas semiestructuradas con familias beneficiarias del ciclo 2009-2010 en la región Metropolitana. El segundo fue llevado a cabo por medio de un análisis de las Fichas Familias de 4.301 participantes, de una población de 7.771 del mismo periodo. La información proveniente de cada Ficha (archivos Excel individuales) se llevó a una base única por medio de una Macro, lo cual permitió realizar cálculos agregados con los datos²⁰.
- El estudio cuantitativo reveló que un 50,2% de la muestra tuvo una variación positiva en el presupuesto familiar junto con una variación positiva en el presupuesto para el ítem alimentos²¹. Si bien el estudio asocia este grupo de familias con casos aparentemente exitosos, los autores concluyen que es imposible atribuir el hallazgo a un efecto del Programa. En cuanto a la satisfacción de los beneficiarios por el servicio recibido, se estudiaron varias categorías (plan de acción, utilidad, entre otros) para las cuales entre un 70% y 80% de los participantes señaló estar totalmente satisfecho o satisfecho, según el tema específico. Por su parte, el análisis cualitativo entregó indicios que, entre otros, el mayor aumento del ingreso disponible que experimentaron ciertas familias se explicaría principalmente por ventas de productos más que por el consumo familiar y el reemplazo de alimentos adquiridos. Este punto apoya la perspectiva del panel sobre los supuestos programáticos (ver Anexo 3).

²⁰ Si bien la muestra corresponde a aproximadamente un 56,6% de las familias participantes en ese año, carece de representatividad estadística por ser sesgada. Además, las conclusiones obtenidas se refieren a las fichas que tenían información y no a toda la muestra. La información presenta un grado insuficiente de validez interna y externa como para emitir algún tipo de conclusión confiable.

²¹ El estudio compara dos variables. La primera es la “Variación en el presupuesto familiar” que consiste en la diferencia entre el saldo de evaluación y el saldo de diagnóstico. La segunda es la “Variación en el presupuesto de alimentos”, aplicando la misma lógica pero sólo al ítem de alimentos. El 50,2% mencionado se refiere al porcentaje de familias, a partir de las fichas con información, en las cuales se verifica un aumento en ambas variables, es decir, el saldo en el presupuesto total y en el ítem de alimentos aumentó al momento de la evaluación. Al tomar en cuenta la diferencia de saldos para el ítem de alimentos se está asumiendo una cierta independencia de esa línea respecto a otros ítems, lo que es discutible.

- El trabajo tiene el mérito de haber intentado poner en valor los antecedentes recogidos in situ por el Programa a través de la Ficha Familia. El ejercicio de analizar las Fichas permite hoy en día reconocer con claridad las limitantes de la información disponible (mencionadas más arriba). Debido a estas restricciones de los datos y además a que la muestra fue sesgada, el estudio entrega resultados que son aplicables sólo al grupo de familias para los cuales se encontró información. Nada se sabe del resto y dado que el sesgo está dado por aquellas familias que tienen completa la información en las fichas no puede asumirse que las faltantes sean aleatorias (ver anexo 3). Todo esto hace que la información no cumpla los criterios de confiabilidad y validez del universo atendido.

Ambos estudios entregan una aproximación a los resultados del Programa, tomando en cuenta dos ciclos de intervención (2008-2009 y 2009-2010). Las personas entrevistadas, tanto profesionales de las distintas instituciones participantes como familias beneficiarias, tienden a manifestarse positivamente respecto a la intervención. Ello podría llevar a plantear la hipótesis que el Programa ha tenido efectos positivos en el ingreso de las familias. No obstante, para el panel queda en duda en qué orden de magnitud podría ubicarse esa hipotética mejora en el ingreso. Por ejemplo, llama la atención que en el estudio de Asesorías para el Desarrollo, si bien un 78% de los entrevistados reconocen un aumento de ingreso, ante la pregunta sobre qué fue lo que le gustó más del Programa, sólo un 16% de las respuestas se hayan referido al tema ingreso. Ello podría explicarse por una mejora marginal en el ahorro a partir del reemplazo de alimentos comprados, lo cual haría que los beneficiarios no tengan una valorización tan positiva del cambio en el ingreso²². En definitiva el Programa no dispone de antecedentes confiables respecto a los resultados a nivel de ingresos de los/las participantes. Para el panel es una incógnita la contribución neta que hace el Programa al mejoramiento de los ingresos.

El estudio cualitativo realizado en el marco de la evaluación indica un buen nivel de aceptación y conformidad de las familias con el Programa. Se valora el conocimiento adquirido y existe una percepción de lograr un beneficio por ahorro. Adicionalmente, se reconocen efectos psicosociales favorables en la dinámica familiar. La existencia de familias que han mantenido e incluso mejorado las tecnologías posteriormente a la intervención hace suponer que el Programa logra instalar en algunas familias un conocimiento que es llevado a la práctica. La continuidad de las familias es influenciada por factores internos y externos.

Estimación del potencial efecto del Programa en el aumento de ingreso

Anteriormente se ha señalado que la proporción del gasto destinada a la adquisición de alimentos se ubicaría en un rango de entre el 40% y 60% del presupuesto familiar, según la fuente de información (ver capítulo 1). Dentro de esta parte del gasto, se podría asumir que sólo una fracción podría ser sustituida por la producción derivada de la intervención.

Un estudio reciente llevado a cabo para la población de la ciudad de Temuco²³ describió los distintos ítems de alimentos consumidos, en base a una encuesta en 400

²² Otro ejemplo tomando en cuenta todos los ámbitos de la intervención, en el estudio del Centro de Políticas Públicas de la UC se hace mención a que al estimularse la alimentación sana, se habría promovido también la compra de alimentos light, los que son por lo general más costosos que los normales. Hay familias que plantean haber incurrido en mayores gastos por seguir las recomendaciones respecto a los alimentos a consumir. Si esta situación ha sido frecuente en las familias participantes, el efecto ahorro por el autoconsumo podría haberse visto reducido.

²³ Diferencias étnicas y de aculturación en el consumo de alimentos en la región de la Araucanía, Chile. Schnettler et al. Revista Chilena de Nutrición Vol. 37, N°1, Marzo 2010: pág.: 31-40.

hogares. El trabajo establece que un 11,9% del gasto total se destina a frutas y verduras, lo que podría entenderse como los alimentos más directamente sustituibles por producción de traspatio o huerta casera. También se señala que un 18,2% se destina a la compra de carne (vacuno, cerdo, pollo) y un 16,7%, a la de pan. Ambas categorías también podrían considerarse como posibles de ser reemplazadas por autoproducción, al menos en parte. El resto del gasto se reparte entre alimentos que difícilmente podrían ser sustituidos por producción propia como pescados y mariscos; lácteos; abarrotes (cereales, legumbres, conservas); azúcar, café, té y hierba mate; y bebidas.

Un estudio llevado a cabo en México el 2011 para un programa de autoconsumo parcialmente comparable, determinó que aproximadamente un 30% del gasto en alimentos de familias rurales pobres se podía cubrir con el consumo de la producción familiar. El resto provenía de compras (67%) como también de transferencias (3%)²⁴.

Ante la falta de fuentes más directamente ligadas a la población atendida por el Programa de Autoconsumo, ambos trabajos permiten hacer una aproximación a la *fracción del gasto del presupuesto familiar que podría ser factible de ser reemplazada con los productos derivados de las tecnologías del Programa*. El rango podría ubicarse en torno al 20 ó 30%, en base al total del gasto en alimentos. Con estas cifras y asumiendo el total reemplazo de dicha fracción por alimentos generados en la producción familiar, se pueden hacer varias estimaciones (Cuadro 5).

Cuadro 4: Porcentaje del gasto total del presupuesto familiar que podría ser liberado como ahorro a través de la sustitución de productos comprados mediante autoproducción

		Proporción del gasto en alimentos que pueden ser reemplazados por producción propia, en base al gasto total para el ítem de alimentos (porcentaje)**		
		20%	25%	30%
Proporción del gasto familiar dedicado a la compra de alimentos, en base al gasto en todos los ítems (porcentaje)*	40%	8%	10%	12%
	50%	10%	12,5%	15%
	60%	12%	15%	18%

* Basado en antecedentes del diagnóstico del Programa de Autoconsumo y literatura citada en el capítulo 1.

** Basado en la estimación realizada tomando en cuenta información del estudio de Schnettler et al. (2010) y antecedentes de la Evaluación de Impacto del Programa PESA-GSH (2011).

El panel estima que *un techo realista para el Programa en cuanto a su potencial efecto en el ingreso promedio de los beneficiarios sería de 10% (± 2)*. Esto se fundamenta en que la sustitución de alimentos no podría ser perfecta en la población objetivo por lo siguiente (ver detalle en anexo 2c):

- No necesariamente todo lo que se produzca será consumido por la familia ya sea porque una parte se pierde, se vende o se intercambia por otro producto.
- Las tecnologías domésticas, especialmente las de cultivo, deberían servir mayormente en primavera-verano que es un momento en que el costo alternativo de destinar tiempo a la producción en el hogar es alto. Se trata de la época de mayor demanda de trabajo de temporada.

Adicionalmente, aun cuando alimentos comprados sean sustituidos por otros que son producidos, es necesario considerar que las mayores posibilidades de reemplazo

²⁴ Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero sin Hambre (PESA-GSH). Evaluación de Impacto. Volumen I. México, D.F., junio de 2011

ocurrirán en periodos de mayor oferta relativa y menores precios de alimentos. Un cálculo riguroso del efecto en el ingreso debería contemplar los ciclos de precios de los alimentos durante el año y el momento exacto en el que ocurre la sustitución. Esto es relevante por cuanto se podría estar comprando alimentos en los momentos de mayor precio y produciendo en los de menor precio, y la cuantificación de la liberación de ahorro tendría que considerarlo. También se debería evitar considerar en los cálculos una demanda constante de alimentos durante el año por cuanto en la realidad no ocurre así. Hay cambios en la demanda tanto por los cambios de precios como por preferencias estacionales o tradiciones.

En base a los datos obtenidos con el Estudio de Asesorías para el Desarrollo, es posible realizar una estimación del aumento en ingreso por el ahorro en alimentos. La tabla 6 contiene la declaración de los beneficiarios sobre el ahorro mensual como efecto del Programa (pregunta: ¿ha logrado ahorrar como efecto del programa? ¿cuánto?). El monto obtenido llega a \$8.915 mensuales como ahorro promedio de la muestra.

Cuadro 5: Estimación del aumento en ingreso por el ahorro en alimentos declarado por una muestra de 350 beneficiarios del año 2008

Nivel de ahorro (\$)	A Punto medio del rango (\$)	B Frecuencia	%	A*B	Estimación de ahorro mensual promedio
Nada	0	77	22,7%	0	
0 a 5.000	2.500	75	22,1%	191.250	
6 a 10.000	8.000	76	22,4%	608.000	
11 a 20.000	15.500	72	21,2%	1.116.000	
21 a 30.000	25.500	14	4,1%	357.000	
más de 30.000	30.000	25	7,4%	750.000	
		339 (n muestral)	100,0%	3.022.250	\$ 8.915

* Calculado en base a datos del Estudio de Asesorías para el Desarrollo, 2010.

Para estimar qué fracción del ingreso mensual total correspondería el monto determinado, se pueden usar los datos de ingresos de la Encuesta Casen 2009 como lo indica el Cuadro 6. Con ellos, el ahorro estimado promedio, tomando en consideración la población potencial, iría desde un 6,0% a un 16,2% del ingreso mensual, según el segmento de que se trate²⁵.

Cuadro 6: Estimación del ahorro promedio mensual a partir del Programa de Autoconsumo

Segmento según CASEN 2009	Ingreso promedio (CASEN 2009)	Ahorro promedio obtenido a través del Programa (\$8.915)* como parte del Ingreso correspondiente
Hogar rural indigente (Y total)	\$54.961	16,2%
Hogar rural pobre no indigente (Y total)	\$147.980	6,0%
Hogar rural perteneciente al 1er decil de Y autónomo (Y total)	\$139.722	6,3%

* Calculado en base a datos del Estudio de Asesorías para el desarrollo

Los valores determinados se ubican en un rango cercano a la estimación del umbral máximo de ahorro promedio alcanzable por el Programa que se realizó anteriormente con datos de literatura (10% ± 2). Sin embargo, no es posible establecer la estabilidad

²⁵ El Estudio presenta limitaciones metodológicas en la medida que no existe línea de base (punto de comparación) ni una cuantificación rigurosa de la percepción de logro que detallan las familias.

del cambio. Es decir, durante cuánto tiempo, una vez concluida la intervención, es posible atribuir dicho mejoramiento en ingresos.

A modo de referencia, otras transferencias dirigidas a la población en pobreza en el país, presentan los siguientes valores aproximados:

- (1) Subsidio Único Familiar: \$ 6.700 mensual por niño/a menor de 18 años;
- (2) Bono de Protección Programa Punteo: entre \$5.500 y 10.500 mensual por familia durante 24 meses;
- (3) Asignación Social: entre \$4.500 a \$7.500 mensuales por integrante de la familia.

Por otra parte, este efecto potencial estimado puede ser contrastado con el gasto por familia que realiza el Programa, llevado a montos mensuales, lo que para el 2011 sería equivalente a \$38.846 (Gasto total del Programa en relación al total de familias beneficiarias del año 2011, dividido en 12 meses)²⁶.

Lo anterior, denota el efecto acotado esperable de obtener con el Programa en relación a su propósito, y la necesidad de considerar otro tipo de intervenciones, vinculadas por ejemplo con la inserción en el mercado laboral, la producción para la venta, o las transferencias directas, para incidir más significativamente sobre la disponibilidad de ingresos del tipo de familias a las que se dirige el Programa.

No obstante lo anterior, es importante señalar que, más allá del impacto en el ingreso de las familias beneficiarias, el uso de las tecnologías podría contribuir a otros ámbitos relevantes, como por ejemplo, a la calidad de la alimentación (mayor variedad, inclusión de mayor contenido de fibra y vitaminas, entre otros). Ello podría entenderse como un aporte a la calidad de vida, sin embargo, los antecedentes y evidencias son parciales sin ser concluyentes.

En efecto, el estudio cualitativo da cuenta de una valoración positiva de las familias participantes respecto a cambios en los hábitos alimenticios y en la distribución de las tareas del hogar²⁷. También recoge la alta valoración que tienen las mujeres del Programa en la medida que ellas se sienten visibilizadas en un ámbito distinto a los roles tradicionales del hogar.

Comparación con otros programas

La inexistencia de suficiente información acerca de resultados no permite al panel realizar una comparación con otros programas desde la perspectiva del logro del propósito. Sin embargo, se pueden hacer algunas observaciones respecto a programas con aspectos comparables los que también ayudan a entender mejor los potenciales efectos de esta intervención.

A nivel nacional, es posible establecer algunos puntos de comparación entre el Programa de Apoyo al Autoconsumo y las iniciativas de INDAP “Programa de Desarrollo Local” (PRODESAL²⁸, con aproximadamente 71.000 usuarios) y “Programa

²⁶ Corresponde a $[(\$3.568.445/7.655)/12]$

²⁷ Sandra Herrera, “Estudio Complementario: Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo”. Dirección de Presupuestos 2012

²⁸ El PRODESAL está enfocado al segmento con menor grado de desarrollo productivo de la Agricultura Familiar Campesina. Apunta a ayudar a productores a acceder a asesorías técnicas e incentivos económicos, para que puedan optimizar sus sistemas de producción y desarrollar sustentablemente sus emprendimientos, incrementando sus ingresos y mejorando la calidad de vida de sus familias.

de Desarrollo Territorial Indígena” (PDTI²⁹, con aproximadamente 26.000 usuarios). Al respecto, se plantean los siguientes aspectos que ayudan a la presente Evaluación:

- A partir de un levantamiento de línea base llevada a cabo el 2011 se determinó que 58% de los usuarios del PRODESAL y 90% de los del PDTI podían ser catalogados como productores de subsistencia en virtud del porcentaje de ventas y el valor bruto de la producción. Se generó entonces una segmentación de los beneficiarios del Programa, dentro de la cual al segmento de subsistencia se le denominó “de autoconsumo”. En la actualidad se está desarrollando una modalidad de intervención para ese grupo, sin haber claridad aún sobre sus contenidos.
- La intervención de ambos programas de INDAP se extiende por un periodo más extenso que en el Programa del Ministerio de Desarrollo Social (6 años versus 9 meses), aunque con un acompañamiento más limitado (1 técnico por cada 60 familias versus 1 Apoyo técnico o social por cada 15 ó 20 familias).
- Las intervenciones de INDAP presentan un nivel de estandarización menor que el Programa del Ministerio de Desarrollo Social en cuanto a procedimientos y tecnologías apropiadas disponibles para los participantes. Al momento de llevarse a cabo la presente revisión, se realizan gestiones de coordinación entre ambas instituciones, entre otros, para compartir los estándares de tecnologías para su uso en el PRODESAL. Esta diferencia sugiere que, al menos desde el punto de vista de asegurar un estándar mínimo en las construcciones, el Programa tendría ventajas y podría contribuir a un mejoramiento de la oferta de autoconsumo en otras instituciones.
- El año 2010 se llevó a cabo una evaluación de impacto de este programa³⁰ la cual no encontró evidencia de un efecto de la intervención sobre las variables “ingresos prediales” (ingresos por ventas más autoconsumo) y “autoconsumo” (valorización de la producción destinada al autoconsumo).

A nivel internacional, hay que distinguir dos corrientes de programas con los que se podría comparar la intervención que es foco de la presente evaluación: aquéllos que buscan contribuir a la seguridad alimentaria y aquéllos que están orientados a mejorar los ingresos de las familias rurales pobres.

Los programas de seguridad alimentaria de la región incluyen intervenciones que entregan alimentos en forma directa a la población rural pobre o a través de un subsidio a la demanda de alimentos (transferencias condicionadas). Este grupo de programas no es comparable con el Programa de Autoconsumo³¹.

Entre los programas de seguridad alimentaria, existen algunos que se asemejan al PAFA por cuanto promueven la producción a escala familiar, combinando objetivos de producción y mejoramiento de la alimentación familiar. A continuación se revisan brevemente dos de ellos: Programa Pro Huerta de Argentina y Programa Guerrero Sin Hambre de México.

²⁹ El PDTI busca facilitar el proceso de desarrollo de las familias pertenecientes a comunidades, asociaciones y grupos de hecho indígenas, mediante métodos de intervención participativa, que les permitan aumentar la producción y productividad de sus sistemas productivos y mejorar su gestión para comercializar en forma más ventajosa sus productos en el mercado.

³⁰ Donoso et al. 2010: “Evaluación de impacto de los programas de INDAP: Programa de Desarrollo Local – Programa de Desarrollo de Comunidades Pobres”

³¹ Como por ejemplo los programas de transferencia condicionada, como “Solidaridad/Comer es primero” en República Dominicana, “Bolsa familia” en Brasil (transferencia condicionada) o PROLOCAL en Ecuador (Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria, Belik, paper preparado para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Canadá 2007).

- **Programa ProHuerta, Argentina³²**: su objetivo general es mejorar la seguridad y soberanías alimentarias de la población urbana y rural en situación de vulnerabilidad social, incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, así como la comercialización de excedentes, mediante la autoproducción de alimentos frescos que complementen sus necesidades alimentarias, en huertas y granjas con enfoque agroecológico, de acuerdo a las particularidades y costumbres de cada región. Pro Huerta actúa básicamente entregando asistencia técnica a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) e insumos para la producción a escala familiar, de la cual parte es consumida por las familias y el resto vendido o intercambiado. El programa ha reportado variados beneficios a partir de estudios de caso, ya que no cuenta con evaluaciones como tal. Para la temporada 2009-2010, la producción de las huertas y granjas se ha estimado en un valor cercano a USD 330 millones. Se han realizado estimaciones sobre el aporte de la producción a mejorar la calidad nutricional de la población, las cuales indican que se estarían cubriendo, por ejemplo, buena parte de los requerimientos de vitamina A y C.
- **Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH), México³³**: El objetivo general del PESA-GSH es apoyar a las familias de menores ingresos que habitan en el medio rural para superar sus condiciones de inseguridad alimentaria, pobreza y marginación, mediante el incremento y uso eficiente de sus recursos, capacidades y activos, de manera que puedan insertarse en un proceso de desarrollo sostenido y sustentable. Sus objetivos específicos son: i) atender la situación alimentaria de los campesinos más pobres mediante el mejoramiento de sus sistemas productivos de milpa, traspatio y hogar saludable, ii) fortalecer las capacidades técnicas, productivas y organizativas de las unidades familiares, iii) establecer un sistema de microfinanzas rurales, iv) consolidar esquemas de acopio y comercialización de excedentes de alimentos y v) restaurar y conservar suelos, agua y biodiversidad.

Para lograr sus objetivos, el PESA-GSH define como unidades de atención a los hogares, llamados Unidad de Producción Familiar, y se instrumenta en cuatro componentes: i) asistencia técnica y capacitación, ii) diseño, gestión e implementación de proyectos iii) medio ambiente y iv) microfinanzas.

El programa inició su operación en México en el año 2002 en una fase piloto. Para el año 2005 amplió su operación hasta llegar a cubrir 16 estados. En 2008 atendió a 52.220 familias en 3.730 comunidades de 641 Municipios del país. Para 2009 su cobertura fue de poco más de 25.018 beneficiarios.

Los ingresos de los hogares beneficiarios del PESA-GSH han tendido a incrementar como consecuencia de su incorporación al Proyecto en alrededor de 14%, según una evaluación de impacto llevada a cabo en 2011. El aumento en ingresos es basado en la entrada real de recursos, *sin considerar la sustitución de alimentos adquiridos*. Los autores de dicho trabajo postulan que el PESA-GSH afecta los ingresos que provienen principalmente del empleo y la venta de sus productos agrícolas. Para el caso del ingreso por salarios, se atribuye al programa un potencial impacto positivo sobre la salud al permitir a los hogares beneficiados un mayor consumo de alimentos que otorgan una mejor nutrición. Respecto a los ingresos agrícolas hay evidencia que el PESA-GSH ha incidido positivamente sobre la propensión a producir y vender productos agropecuarios y la cantidad

³² Plan Operativo Anual 2011 (con resultados 2010) Programa Pro Huerta, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y Ministerio de Desarrollo Social de la República de Argentina

³³ Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero sin Hambre (PESA-GSH). Evaluación de Impacto. Volumen I. México, D.F., junio de 2011

venta de éstos. De acuerdo con las estimaciones, el Proyecto incrementó entre 25 y 26 puntos porcentuales la propensión a vender productos agropecuarios, y la cantidad vendida de productos en un año en alrededor de USD 50 en promedio por familia.

Otro grupo de programas en Latinoamérica se orientan al aumento de los ingresos de familias rurales, sin embargo, no necesariamente productores bajo la línea de la pobreza. Si bien algunas de estas intervenciones están dirigidas a campesinos pobres, se orientan normalmente al aumento de la producción agrícola y la comercialización, por lo que no son del todo comparables con el Programa de Autoconsumo y más bien se asemeja a los programas de INDAP³⁴.

De la comparación del Programa de Autoconsumo con las iniciativas revisadas se puede afirmar lo siguiente:

- Entre las experiencias revisadas, tanto de seguridad alimentaria como de promoción agrícola, ninguna apunta a estimular el ahorro por sustitución de alimentos adquiridos mediante el autoconsumo.
- Existen programas de seguridad alimentaria que estimulan la producción a escala familiar, el autoconsumo y el incremento de ingresos, al igual como lo hace el programa chileno. Sin embargo, estas intervenciones incorporan entre sus componentes el apoyo a la venta de excedentes. Los aportes al aumento de ingresos se basan mayormente en este elemento y son diferente al PAFA del Ministerio de Desarrollo Social.
- Se ha estimado un techo para el aumento de ingresos posible de conseguir con el Programa de Autoconsumo en alrededor de un 10%. La única información empírica que se ha encontrado en la literatura internacional para un programa similar da cuenta de un efecto de 14% (sin tomar en cuenta la liberación de gastos por sustitución). Con ello, se plantea la interrogante si el Programa de Autoconsumo ha explotado todas las posibilidades para incidir en el aumento de ingreso. Particularmente, excluir de la intervención apoyos explícitos a la venta de excedentes –a diferencia de lo que hacen otros programas– podría estar reduciendo el potencial de impacto del Programa. Por lo tanto, es altamente probable que el potencial efecto en ingresos del Programa en el caso de realizar una evaluación rigurosa de impacto mostrará resultados muy inferiores a la iniciativa pública mexicana.

1.2. Resultados a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)

Dos de los indicadores definidos para el componente han podido ser cuantificados por el Ministerio de Desarrollo Social. El resto no cuenta con información, lo cual es evaluado como un aspecto crítico dado que impide al panel realizar algún juicio evaluativo.

El *porcentaje de familias que implementan una iniciativa de producción familiar para el autoconsumo* se ha mantenido para los años 2008, 2009 y 2010 sobre el 90%, valor en que se estableció la meta para el indicador. El nivel de implementación de las tecnologías se evalúa como alto. Esta tendencia indica que los mecanismos definidos para la provisión de bienes y servicios han permitido realizar las actividades de construcción y capacitación relacionadas con las tecnologías. También da cuenta de un nivel alto de respuesta de las familias beneficiarias en implementar las soluciones. El estudio cualitativo entrega elementos que van en la línea de lo mostrado por el

³⁴ Entre ellos está el Programa Alianzas Rurales en Bolivia o Pro Negocios en Honduras.

indicador en cuanto al elevado nivel de implementación de las tecnologías. Dicho trabajo critica, por otra parte, la falta de acompañamiento como un factor que va en desmedro de la aplicación de los conocimientos por parte de las familias.

El *costo promedio (en pesos) por iniciativa de producción familiar para el autoconsumo* presenta datos para el período 2008-2010. Según las instrucciones que reciben los Municipios para operar, éstos deben gastar a lo menos el 50% de la tarifa por familia en activos (maquinas, herramientas, adquisiciones silvoagropecuarias; indumentaria para usuarios –ropa de trabajo-, materiales de construcción) para instalar las tecnologías de autoconsumo. Considerando que la tarifa mínima que se asigna por familia es de \$390.000, se definió como meta un piso mínimo para el indicador de costo promedio por iniciativa, correspondiente a \$195.000. A excepción del año 2008 (\$189.850), las mediciones superan la meta establecida para el Programa.

Cuadro 7: Costo promedio (en pesos) por iniciativa de producción familiar para el autoconsumo

	2008	2009	2010	2011	Variación 2008-2011*
<i>Costo promedio (en pesos)</i>	189.850	214.499	214.185	s.i.	12,8%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

*Variación 2008-2010

1.3. Cobertura y focalización del Programa

El Programa opera como un componente integrado que transfiere a los beneficiarios un conjunto de servicios, capacitación y tecnología.

La población potencial aproximada del Programa alcanza los 66.951 hogares (CASEN 2009) y está constituida por los hogares rurales que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza.

La población objetivo del Programa refiere principalmente a las familias rurales beneficiarias activas del Programa Puente de cada año. Durante el período de análisis, la población objetivo revela un promedio anual de 19.777 familias y ha variado desde un máximo de 24.301 (2008) a un mínimo de 17.269 (2010).

Las cifras de cobertura anual de la población objetivo (planificada) del Programa para el período 2008-2011 tienen un promedio del 39,1%. Las variaciones de cobertura han ido desde un 30,4% (2008) al 47,4% (2010). Dado que el número de población beneficiaria se ha mantenido bastante estable, las variaciones de cobertura se deben fundamentalmente a variaciones en el número de la población objetivo.

Cuadro 8: N° de Beneficiarios Efectivos Años 2008-2 011 (miles de familias)

	2008	2009	2010	2011	% Variación 2008-2011
<i>Total</i>	7.398	7.125	8.186	7.655	3,5%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Cuadro 9: Cobertura Años 2008-2011(*)

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2008		24.301	7.398		30,4
2009	66.951	18.296	7.125	10,6	38,9
2010		17.269	8.186		47,4
2011		19.240	7.655		39,8
% Variación 2008-2011		-20,8%	3,5%		

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Encuesta CASEN 2009

(*)Dada la periodicidad de la Encuesta CASEN, sólo se cuenta con datos de población potencial para el año 2009. De allí que las cifras de beneficiarios respecto a población potencial sea calculada sólo para dicho año.

El requisito de pertenencia al Programa Puente y la condición de ruralidad garantizan en importante medida los criterios de focalización del Programa, esto es: apuntar a familias rurales pobres o extremadamente pobres, que poseen muy bajos niveles de ingreso, para las cuales un ahorro en alimentación representa una contribución significativa al ingreso disponible. Adecuadamente, para evitar parciales duplicidades, excluye a beneficiarios del Programa PRODESAL de INDAP.

Las razones de focalizar en población rural, si bien no están documentadas en el Programa, apuntan a la factibilidad de implementación de las tecnologías en el contexto rural o periurbano (los beneficiarios cuentan con terreno y viven en un entorno asociado a actividades agrícolas) y a la familiaridad de los beneficiarios con las actividades agrícolas.

Los mecanismos de definición de la población a atender por el Programa parecen determinados en primer término por la disponibilidad presupuestaria (y criterios de priorización asociados). La determinación de tal población, involucra los siguientes elementos básicos: (a) definición de comunas, (b) definición del número de familias a reclutar por comuna. Si bien existen criterios generales apropiados para tales definiciones (que consideran número de familias rurales en el Programa Puente por comuna, asignación de cuotas mínimas de beneficiarios a atender que justifiquen la instalación de un equipo ejecutor), el Programa carece de un sistema documentado que establezca la ponderación y cálculo de las variables y criterios de selección de la población a atender a nivel de las comunas.

1.4. Calidad (satisfacción de los beneficiarios efectivos, oportunidad, comparación respecto a un estándar)

El Programa cuenta con diversa información que revela un alto grado de satisfacción de sus beneficiarios. Un estudio antes citado, realizado por la P. Universidad Católica (2011), elabora 4 indicadores de satisfacción usuaria, referidos a diversas etapas y aspectos del Programa. Todos los indicadores revelan que más de 85% de las familias beneficiarias declaran estar satisfechas o muy satisfechas con las dimensiones evaluadas (Cuadro 10)³⁵.

³⁵ El estudio recoge información sobre familias beneficiarias del año 2009, y tiene las limitaciones de información faltante señalada en su oportunidad. Asimismo, pudiese estar sujeta a algún sesgo de respuesta socialmente deseable, ya que la información es levantada por los Apoyos que ejecutan el programa.

Cuadro 10: Satisfacción usuaria referida a etapas y aspectos del Programa (%)

	Satisfecho*	Muy Satisfecho*
Plan de acción	37,9	54,8
Utilidad del apoyo recibido	33,9	62,6
Índice de satisfacción con los logros alcanzados	36,9	50,8
Participación familiar	33,1	62,4

* La escala de clasificación original contiene además las categorías totalmente insatisfecho, insatisfecho, medianamente satisfecho, aquí omitidas.

Fuente: "Análisis de resultados del Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo FOSIS", Centro de Políticas Públicas UC, 2011

Otro estudio³⁶, realizado en 4 regiones del país, aplicando una encuesta a una muestra probabilística estratificada de 350 beneficiarias del Programa en el año 2009 (92% de ellas mujeres contraparte familiar responsable), detecta niveles satisfactorios de cumplimiento de las expectativas que los beneficiarios tenían del Programa (Cuadro 11).

Cuadro 11: Satisfacción usuaria referida al cumplimiento de expectativas (%)

	<i>Región Coquimbo</i>	<i>Región Valparaíso</i>	<i>Región Araucanía</i>	<i>Región Metropolitana</i>
<i>El programa cumplió mis expectativas</i>	48	63,3	38,6	77,5
<i>El programa fue bueno pero esperaba más</i>	46	22,4	43,9	17,5
<i>El programa no cumplió mis expectativas</i>	6	14,3	17	5
<i>N/R</i>	0	0	0,6	0
<i>Total</i>	100 (n=50)	100 (n=49)	100 (n=171)	100 (n=80)

Fuente: Estudio Auditoría de calidad a la intervención del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo. Asesorías para el Desarrollo, 2010

Por otra parte, se observa que el Programa cuenta con una serie de mecanismos y procesos que cautelan adecuados estándares de calidad de los servicios y tecnologías que entrega, los que principalmente se refieren a:

- Calificación profesional y técnica de los Encargados, Apoyos Productivos y Sociales, aunque carecen de los incentivos adecuados en términos de honorarios para permanecer en forma estable trabajando en el Programa³⁷.
- Existencia de documentación técnica para ejecutar y monitorear las visitas de los Apoyos.
- Inducción y capacitación por parte de las SERPLAC y de FOSIS a los Ejecutores directos.
- Documentación técnica respecto de las tecnologías a transferir.
- Supervisión FOSIS de entre un 30% al 80% (varía según región) de las tecnologías implementadas, aplicando un muestreo aleatorio y chequeando el cumplimiento de los estándares de construcción e instalación de las tecnologías.

2. Organización y Gestión

Respecto a los procesos asociados a la producción de bienes y servicios se constata que existen dificultades para disponer de personas idóneas a nivel comunal, influyendo la carencia de un mecanismo formal de selección (en base a criterios

³⁶ Estudio Auditoría de calidad a la intervención del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo. Asesorías para el Desarrollo, 2010.

³⁷ Véase sección 4.3 para más detalles respecto a la brecha de honorarios que afecta a los profesionales y técnicos del Programa.

transparentes), la ausencia de un procedimiento de evaluación de desempeño y un registro formal de las personas que han actuado como monitores, la limitada disponibilidad de técnicos con la formación y experiencia necesaria para satisfacer las necesidades del Programa, sobre todo, en zonas aisladas. Ello se ve reforzado por la escasez de recursos del Programa para asegurar una dotación de personal acorde con las exigencias de la intervención³⁸.

Se asume que las familias están correctamente informadas de los alcances de cada una de las posibilidades de tecnologías. El grado de información de que disponen las personas parece ser insuficiente para una decisión informada, salvo que el monitor invierta un tiempo razonable para explicar las tecnologías nuevamente. Lo anterior podría traducirse en un obstáculo para la apropiación de la tecnología por parte de la familia beneficiaria e ir en contra de la sostenibilidad de la adopción.

El tiempo dispuesto para la realización de los planes de acción es insuficiente desde la perspectiva de asegurar calidad. Si en promedio un profesional técnico³⁹ tiene 267 planes que revisar, pudiendo llegar hasta más de 400, y para toda la etapa de elaboración de planes se dispone de 1 mes como máximo, entonces es improbable que el profesional pueda revisarlos todos en forma acuciosa. Además, se suma el incentivo del técnico municipal de terminar cuanto antes dado que su salario está condicionado al producto de la completación de los planes de acción. Esto genera un incentivo hacia la estandarización en la realización de los planes con el objetivo de cumplir las metas⁴⁰.

Por otra parte, el Programa genera un conjunto de información sobre la ejecución de los proyectos que se utiliza para tomar decisiones correctivas sobre su implementación. Sin embargo, carece de la capacidad para gestionar el conocimiento o sistematizar los resultados de ejecución de modo de tener una mirada global de sus resultados a nivel de componente y propósito, así como la identificación de las buenas y malas prácticas⁴¹.

Cabe destacar que está ausente una mirada estratégica respecto a la contribución que espera hacer dentro de la dimensión de ingresos del Sistema de Protección Chile Solidario. En efecto, se constata una baja integración y coordinación del servicio que el Programa entrega con las actividades que se gestionan a nivel local (Municipal). Este vínculo se remite principalmente a la identificación y reclutamiento de los beneficiarios, sin potenciar la complementación y coordinación programática (por ejemplo, con Prodesal) como parte de las acciones específicas en su diseño. Dado los objetivos y el tipo de servicios que ofrece el Programa, es plausible postular que ellos deberían ser parte permanente de la oferta de servicios del Municipio hacia el tipo de población a que se direcciona el Programa.

³⁸ Aspecto confirmado por dos estudios. El primero corresponde al “Estudio Complementario: Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo” elaborado por Sandra Herrera, Dirección de Presupuestos 2012, y el segundo al Estudio Auditoría de calidad a la intervención del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo. Asesorías para el Desarrollo, 2010

³⁹ El apoyo técnico al programa lo realiza FOSIS.

⁴⁰ Este es un tema recurrente del Programa Puente, véase Informe Final Evaluación Programa Habitabilidad Chile Solidario, Ministerio de Planificación. Dipres, agosto 2010 (http://www.dipres.gob.cl/574/articles-64145_doc_pdf.pdf). Según el Ministerio de Desarrollo Social, la entrega de los planes sería parcializada lo que ayudaría a mitigar en parte la sobrecarga de trabajo en el periodo de la revisión de los planes.

⁴¹ En siete años de ejecución del Programa solamente en una ocasión ha realizado un estudio externo para conocer sus resultados en cuatro regiones, lo cual se evalúa negativamente en la medida que muestra poca preocupación por los resultados y el impacto de las tecnologías una vez concluida la intervención. La justificación de los programas sociales no es la mera entrega de bienes y servicios sino los resultados que derivan de su utilización o implementación.

3. ECONOMÍA

3.1. Fuentes y uso de recursos financieros

El Presupuesto del Programa representa en promedio el 1,88% del Presupuesto de la Institución Responsable (Subsecretaría de Planificación) entre los años 2008-2012. Porcentaje que muestra una sostenida baja durante todo el período de evaluación. El año 2008 representaba el 2,4% mientras que el 2012 es del 1,35% del presupuesto inicial de la institución responsable. La participación del Programa es mayor al estimarse respecto al presupuesto del Sistema Chile Solidario, alcanzando un promedio de 3,06% para el período 2008-2011.

Cuadro 12: Presupuesto total del Programa 2008-2012 (miles de \$ año 2012)

Año	Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable* (a)	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Presupuesto Total Sistema Chile Solidario (c)	Participación del Programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)	Participación del Programa en el presupuesto Sistema Chile Solidario (%) (a/c)
2008	3.414.037	142.374.214	89.318.212	2,40%	3,82%
2009	3.572.685	164.105.423	99.388.451	2,18%	3,59%
2010	3.575.850	179.835.910	95.674.634	1,99%	3,74%
2011	3.582.775	240.165.106	165.376.614	1,49%	2,17%
2012	3.582.775	265.001.093	182.002.006	1,35%	1,97%

Fuente: DIPRES y Ministerio de Desarrollo Social

*Considera sólo fuentes de financiamiento presupuestarias.

Los antecedentes indican que el presupuesto del Programa ha crecido durante el período en un 4,94%, mientras que el presupuesto de la institución responsable lo ha hecho en un 86,13% y el del Sistema Chile Solidario en 103,77%. Este crecimiento indica que, básicamente, el Programa mantuvo una asignación nominal de recursos sin incrementar la oferta de servicios como lo verifica el indicador de cobertura para el período de evaluación. Se observa que en los años 2011 y 2012 el presupuesto se ha mantenido estable con una asignación de M\$ 3.582.775.

Cabe mencionar que el crecimiento de los presupuestos de la Subsecretaría y del Sistema Chile Solidario, crecieron significativamente en los años 2011 y 2012, lo que se explica, en gran medida, por la entrada en vigencia de la Asignación Social (Bonificación al Ingreso Ético Familiar). Si se restan los recursos correspondientes a este subsidio, el crecimiento de los presupuestos de la Subsecretaría y del Sistema Chile Solidario sería de 28,82% y 12,41%, respectivamente, lo que de todas formas es muy superior al crecimiento mostrado por el Programa. Asimismo, aún haciendo este ejercicio, el porcentaje de participación del Programa en ambos presupuestos se mantiene, dada la diferencia en magnitud de los respectivos montos.

Cuadro 13: Fuentes de Financiamiento del Programa 2008-2012 (Miles de \$ 2012)

Fuentes de Financiamiento	2008		2009		2010		2011		2012		Var. 2008-2012 %
	Monto	%									
1. Presupuestarias	\$ 3.414.037	97,4%	\$ 3.572.685	95,7%	\$ 3.575.850	95,5%	\$ 3.582.775	100,0%	\$ 3.582.775	100,0%	4,94%
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 3.407.910	97,2%	\$ 3.566.558	95,6%	\$ 3.569.723	95,4%	\$ 3.576.648	99,8%	\$ 3.576.648	99,8%	4,95%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	0,00%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	0,00%
2. Extrapresupuestarias	\$ 90.828	2,6%	\$ 159.723	4,3%	\$ 167.529	4,5%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	-100,00%
2.1 Otras fuentes (Municipios)	\$ 90.828	2,6%	\$ 159.723	4,3%	\$ 167.529	4,5%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	-100,00%
Total	\$ 3.504.865	100,0%	\$ 3.732.408	100,0%	\$ 3.743.379	100,0%	\$ 3.582.775	100,0%	\$ 3.582.775	100,0%	2,22%

Fuente: DIPRES y Ministerio de Desarrollo Social

Considerando todas las fuentes de financiamiento, es decir, presupuestarias y extrapresupuestarias, el Presupuesto Total del Programa ha crecido en un 2,2% durante el período 2008-2012. Las asignaciones presupuestarias han crecido en un 4,94%, éstas corresponden a la asignación específica del Programa (fuente principal de financiamiento) y otros aportes de la Subsecretaría responsable. Por su parte, las extrapresupuestarias, que consideran aportes de Municipios recibidos por el Programa que sólo están consignados para los años 2008, 2009 y 2010, corresponden al 3,8% del presupuesto total, en promedio. El Programa no cuenta con información sistematizada de los aportes que pudiesen haber hecho los Municipios en el año 2011 y en el 2012 hasta la fecha.

Cuadro 14: Gasto Total del Programa 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

AÑO	Gasto Devengado ⁴² de la institución responsable del Programa ⁴³	Otros Gastos ⁴⁴	Total Gasto del Programa
2008	\$ 3.414.037	\$ 90.828	\$ 3.504.865
2009	\$ 3.563.614	\$ 159.723	\$ 3.723.337
2010	\$ 3.569.499	\$ 167.529	\$ 3.737.028
2011	\$ 3.568.445	s/i	\$ 3.568.445
Variación 2008-2011	4,5%	84,4%	1,8%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

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

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

⁴⁴ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

Las cifras del cuadro indican que el Gasto Total del Programa ha aumentado en el período a una tasa promedio del 1,5% anual. El aumento en términos totales alcanza un 4,5% entre los años 2008 y 2011. La columna “Otros Gastos” muestra una variación del 84,4% entre los años 2008 y 2010. Se observa que la contraparte no entrega la información correspondiente al año 2011.⁴⁵

Cuadro 15: Desglose del Gasto Devengado⁴⁶ en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

	2008		2009		2010		2011		Variación 2008-2011
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	0
2. Bienes y Servicios de Consumo									
3. Inversión	\$ 3.407.910	99,8%	\$ 3.557.487	99,8%	\$ 3.563.372	99,8%	\$ 3.562.318	99,8%	4,5%
4. Otros (identificar)									
Total Gasto Devengado	\$ 3.414.037	100%	\$ 3.563.614	100%	\$ 3.569.499	100%	\$ 3.568.445	100%	4,5%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

El cuadro muestra que durante el período 2008-2011 la variación del gasto devengado alcanza un valor positivo correspondiente al 4,5% pasando de M\$3.414.037 el año 2008 a M\$3.568.037 el 2011.

La contraparte técnica del Ministerio de Desarrollo Social entregó los gastos devengados consignados en el SIGFE que no detallan la información para todos los ítems. La institución transfiere los recursos en su totalidad a los Municipios y estos ejecutan según el desglose presupuestario final que establece el convenio entre el Ministerio, Serplac y los Municipios especificándose solamente el ítem correspondiente a Personal con un bajo promedio de gasto correspondiente al 0,2% del total para todo el período de evaluación.

Cuadro 16: Gasto Total⁴⁷ por Componente 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

	2008		2009		2010		2011		Variación 2008-2011
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Componente 1	\$3.164.074	100%	\$3.367.588	100%	\$3.380.691	100%	\$3.212.213	100%	1,5%
Total		100		100		100		100	

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

El Gasto Total por Componente tiene una variación positiva equivalente al 1.5% para el período 2008-2011 con un promedio anual de \$3.281.142. Este resultado se explica por la baja variación en prestaciones de servicios así como por el incremento nominal en el presupuesto durante el mismo período. La baja observada en el año 2011 respecto al 2010 se explica por la disminución en el número de beneficiarios: el año 2010 hubo 8.186 mientras que en el 2011 se atendió a 7.655.

⁴⁵ Situación que puede modificarse para el próximo informe cuando la contraparte del Ministerio de Desarrollo Social entrega una versión revisada del Anexo 5 que puede incluir otros gastos incurridos por los municipios.

⁴⁶ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro “Fuentes de Financiamiento del Programa”.

⁴⁷ Incluye las tres fuentes de gasto: gasto devengado del presupuesto asignado, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros (recursos consignados en 2, Extrapresupuestarias, del cuadro Fuente de Financiamiento del Programa). No incluye información de gastos de administración.

3.2. Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro 17: Presupuesto del Programa y Gasto Devengado 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

Año	Presupuesto Inicial del Programa (a)	Gasto Devengado (b)	% ⁴⁸ (b/a)*100
2008	3.414.037	\$ 3.414.037	100,00%
2009	3.572.685	\$ 3.563.614	99,75%
2010	3.575.850	\$ 3.569.499	99,82%
2011	3.582.775	\$ 3.568.445	99,60%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Los datos del cuadro anterior indican que la ejecución presupuestaria del Programa alcanza el 100% para todos los años del período 2008-2011. Este es un resultado positivo del Programa al ejecutar prácticamente todo el presupuesto durante el año. Esto ha sido logrado por el seguimiento y mejoramiento de los procesos de rendición derivadas de diversas actividades de inducción y capacitación sobre los aspectos técnicos y financieros que realiza el equipo central con los actores regionales y locales.

3.3. Aportes de Terceros (Ver Notas Técnicas, XIV¹⁴)

Algunos Municipios aportan recursos al Programa que se han podido estimar para los años 2008, 2009 y 2010. Este aporte alcanzaría, en promedio, el 3,8% del total de gastos. El año 2010 el 20% de las Municipalidades participantes hizo un aporte presupuestario para la ejecución del Programa.

3.4. Recuperación de Gastos (Ver Notas Técnicas, XVI¹⁴).

El Programa no tiene una política de recuperación de gastos.

4. EFICIENCIA

4.1. A nivel de resultados intermedios y finales.

El Programa no mide los resultados a nivel de propósito.

4.2. A nivel de actividades y/o componentes. Relaciona gastos con productos

Cuadro 18: Gasto Promedio Componente por Beneficiario 2008-2011 (Miles de \$ 2012)⁴⁹

	2008	2009	2010	2011	Variación 2008-2011
Componente 1	428	473	413	420	-1,89%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

La información disponible para el período de evaluación indica que el gasto promedio del componente por beneficiario ha tenido una variación negativa del 1,89%, con un promedio anual de \$433.000. El gasto promedio pasa de \$428.000 el año 2008 a \$420.000 el año 2011. Se observa que el año 2010 hay una baja del gasto promedio

⁴⁸ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

⁴⁹ No incluye información de gastos de administración.

por beneficiario de 12,6% respecto al 2009, que se explica por el incremento en cobertura en las regiones afectadas por el terremoto.

Cuadro 19: Gasto Total Componentes por Beneficiario y Total Programa por Beneficiario⁵⁰ 2008-2011 (miles de \$ año 2012)

Año	Gasto Total Componentes por Beneficiario ⁵¹	Gasto Administración por Beneficiario	Gasto Total Programa por Beneficiario ⁵²
2008	\$ 428	\$ 46	\$ 474
2009	\$ 473	\$ 50	\$ 523
2010	\$ 413	\$ 44	\$ 457
2011	\$ 420	\$ 47	\$ 466
Variación 2008-2011	-1,89%	1,02%	-1,60%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

El Gasto Total del Programa por Beneficiario muestra una variación de -1,6% en el período, pasando de \$474.000 el año 2008 a \$466.000 el año 2011. Existe un incremento el año 2009 respecto al 2008 que alcanza al 10,3% explicada por el funcionamiento en régimen del Programa en el Ministerio de Desarrollo Social. Por su parte, el Gasto de Administración promedio por beneficiario alcanza a \$46.500 para el período 2008-2011, mostrando una variación de 1,02%.

4.3. Gastos de Administración⁵³ (Ver Notas Técnicas, XV¹⁴).

Cuadro 20: Gastos de Administración del Programa 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del Programa ⁵⁴	% (Gastos Adm / Gasto Total del Programa)*100
2008	\$ 340.791	\$ 3.504.865	9,7%
2009	\$ 355.749	\$ 3.723.337	9,6%
2010	\$ 356.337	\$ 3.737.028	9,5%
2011	\$ 356.232	\$ 3.568.445	10,0%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

El Gasto de Administración promedio anual para el período 2008 y 2011 alcanzan 9,7%. Este porcentaje está dentro del promedio de otros programas del Ministerio de Desarrollo Social⁵⁵ y del Sistema de Protección Social Chile Solidario. En efecto, el Programa Habitabilidad cuya modalidad de operación es muy similar al PAFA tiene un promedio de gasto administrativo equivalente al 11,1%. Normalmente un gasto administrativo en torno al 10% se considera adecuado en el ámbito de la gestión pública, particularmente en lo que refiere a programas sociales.

⁵⁰ Si es necesario, diferenciar el gasto por beneficiario entre los distintos componentes.

⁵¹ El gasto total de componentes por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto de producción de los componentes del programa por el N° de beneficiarios efectivos. Los gastos totales de producción de los componentes del programa están consignados en el ítem 2.4 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

⁵² El gasto del Programa por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto del programa por el N° de beneficiarios efectivo. El total de gasto del programa está consignado en el ítem 2.3 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

⁵³ Se deben incorporar los ítems considerados y los supuestos utilizados en las estimaciones.

⁵⁴ El total debe ser igual a la cifra de la tercera columna del cuadro "Gasto total del Programa".

⁵⁵ Informe Final Evaluación Programa Habitabilidad Chile Solidario, Ministerio de Planificación. Dipres, agosto 2010 (http://www.dipres.gob.cl/574/articles-64145_doc_pdf.pdf) ; Informe Final Evaluación Programa Abriendo Camino, Ministerio de Planificación, agosto 2011 (http://www.dipres.gob.cl/574/articles-76561_doc_pdf.pdf)

Otro aspecto relevante de analizar a nivel de eficiencia es la disposición de tarifas referenciales del Programa⁵⁶ ponderadas por un clasificador de Accesibilidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), posibilitando el subsidio de las comunas rurales con dificultad de acceso y cuyos costos de transporte son altos. La tarifa mínima es de \$390.000 para comunas con acceso directo y un máximo de \$430.000 para comunas con acceso exclusivo por aire o navegación. Esto es una iniciativa acertada al contribuir al reconocimiento de los costos diferenciados de transporte involucrados en las prestaciones de servicios, particularmente, en el ámbito rural. Sin embargo, se observa que el diferencial de tarifas que incorpora la variable accesibilidad (\$40.000 máximo) es limitado e insuficiente para cubrir el diferencial de costos de transporte. Según la contraparte técnica, es común que las Municipalidades terminen aportando recursos para dicho ítem. En efecto, el 20% de los Municipios aportan recursos propios al Programa que son destinados principalmente a financiar aspectos logísticos de transporte.

Por otra parte, hay evidencias que las tarifas disponibles son insuficientes para una adecuada ejecución del Programa, limitando la contratación del personal técnico estable e idóneo que asegure el acompañamiento de las familias participantes. Las Municipalidades⁵⁷ indican que los recursos no permiten pagar un honorario de mercado que sea atractivo para la contratación de agrónomos u otros profesionales técnicos. En efecto, los ingresos promedio en el mercado laboral del personal técnico es, a lo mínimo, un 33,3% más que los honorarios cancelados por el Programa⁵⁸. Esta situación afecta la calidad y pertinencia de la ejecución, cuyo costo final lo pagan justamente los/las beneficiarios que se quiere apoyar.

Finalmente, se observa que la asignación de recursos del Programa no está adecuadamente formalizada, sin existir notas técnicas o documentación que explicita el procedimiento y dé cuenta de los ajustes y mejoramiento realizados durante el período de evaluación. Esto se evalúa negativamente ya que afecta la transparencia en el uso de recursos y no se condice con la disponibilidad de información y acceso a bases de datos que tienen los programas del Ministerio de Desarrollo Social.

5. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL

Diseño

1. El Programa se dirige a una población que claramente vive en situación de pobreza y vulnerabilidad, y con severas carencias en la capacidad de generación de ingreso, todo ello certificado por su puntaje en Ficha de Protección Social y pertenencia al Programa Puente. Asimismo, diversa evidencia de referencia constata que el gasto en alimentación representa una proporción importante del presupuesto de las familias referidas. El Programa se propone aumentar los ingresos disponibles de este tipo de familias a través del ahorro que generen mediante la producción de alimentos para el autoconsumo. La intervención se

⁵⁶ Véase Anexo 3 en la sección Asignación de Recursos para más detalles.

⁵⁷ Véase Informe Final, "Estudio de Auditoría de Calidad a la Intervención del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo". Asesoría para el Desarrollo S.A., agosto 2010, Santiago.

⁵⁸ Según la plataforma <http://www.futurolaboral.cl/> perteneciente al Ministerio de Educación, los niveles de ingreso promedio para los técnicos agrícolas al cuarto año de titulación fluctúan entre \$400.000-\$600.000 y para los ingenieros agrónomos entre \$500.000-\$1.000.000 mientras el programa paga un promedio de \$300.000. Por lo tanto, la brecha entre lo que paga el mercado y el programa alcanza como mínimo 33,3% y como máximo 100% para el caso de los técnicos. En los agrónomos la brecha se expande con un mínimo de 66,7% y un máximo de 233,3%.

dirige a un tipo de población (rural) que cuenta con los recursos y factibilidad de implementación necesarios (terreno, familiaridad con la producción agrícola).

2. El Programa posee una población potencial de referencia estimada en 66.951 hogares rurales viviendo en condiciones de pobreza o pobreza extrema (CASEN, 2009). Para el período 2008-2011, la población objetivo anual del Programa está en torno a un promedio de 20.000 familias. En tanto, la cobertura de población beneficiaria respecto de la población objetivo, promedia un 39,1% anual para el mismo período. Cabe señalar que el Programa ha incorporado en la práctica alrededor de un 25% de beneficiarios que viven en zonas peri-urbanas.
3. Si bien es claro que el Programa apunta a una población que presenta la necesidad (insuficiencia de ingresos y alta participación del gasto en alimentos sobre el presupuesto familiar), no se cuenta con un diagnóstico que dimensione y caracterice en forma más específica la población objetivo. Al respecto, elementos fundamentales a conocer son: (a) estimación del número de familias peri-urbanas que, participando en el Programa Puente, contarían con las condiciones para participar en el PAFA; (b) diagnóstico respecto de la estructura y composición del presupuesto familiar de la población objetivo estimada, con un detalle específico sobre el consumo y gasto en ítems de alimento. Lo anterior, constituye una información importante para dimensionar con mayor exactitud la población objetivo y obtener insumos clave para el diseño del Programa y sus metas.
4. Se constata una baja integración del servicio que el Programa entrega con las actividades que se gestionan a nivel local (Municipal). El vínculo del Programa con otras unidades que operan a nivel local en el Sistema de Protección Chile Solidario remite principalmente a la identificación y reclutamiento de los beneficiarios. El Programa opera con personal contratado externo, y si bien se declaran objetivos de coordinación con las áreas del Municipio (salud, educación, Programa Prodesal), esta conexión puede ser muy variable y no se encuentra estipulada a través de acciones específicas en el diseño del Programa. Dado los objetivos y el tipo de servicios que ofrece el Programa, es plausible postular que ellos deberían ser parte permanente de la oferta de servicios del Municipio hacia el tipo de población a que se direcciona el Programa.
5. Respecto a la sostenibilidad de las soluciones que ofrece, el Programa actúa bajo el supuesto de que las tecnologías cuentan con una vida útil conocida, y que la capacitación proporcionada permitirá a los beneficiarios mantenerlas en funcionamiento. Actualmente no se cuenta con información confiable que permita estimar cuál es el grado de sostenibilidad de las soluciones transferidas, aún cuando un estudio cuantitativo realizado en 4 regiones y el estudio cualitativo llevado a cabo por el Panel sugieren que muchos beneficiarios continúan usando las tecnologías un año después de finalizado el Programa. No obstante, el Programa no cuenta con mecanismos de seguimiento sistemático que permitan evaluar cuál es la permanencia de las soluciones instaladas.

Organización y Gestión

6. El Programa genera un conjunto de información sobre la ejecución de los proyectos que se utiliza para tomar decisiones correctivas sobre su implementación, lo cual se evalúa positivamente. Sin embargo, carece de la capacidad para gestionar el conocimiento o sistematizar los resultados de ejecución de modo de tener una mirada global de sus resultados a nivel de componente y propósito, así como la identificación de las buenas y malas prácticas. Carece de una mirada estratégica respecto a la contribución que espera hacer dentro de la dimensión de ingresos del Sistema. Es decir, en siete años de

ejecución del Programa solamente en una ocasión ha realizado un estudio externo para conocer sus resultados en cuatro regiones. Esto se evalúa negativamente en la medida que muestra poca preocupación por los resultados y el impacto de las tecnologías una vez concluida la intervención. La justificación de los programas sociales no es la mera entrega de bienes y servicios sino los resultados que derivan de su utilización o implementación.

7. El Programa no cuenta con recursos suficientes para disponer de personal calificado para ejecutar la intervención, sobre todo, a nivel de los Municipios, lo cual incide en la calidad y estabilidad de las prestaciones de servicios y, eventualmente, en el impacto y sostenibilidad de las soluciones tecnológicas. El principal cuello de botella radica en lo precario de su situación laboral en cuanto a dotación, capacitación, ingresos y recursos, además de la incertidumbre que genera la duración de los contratos y la ausencia de incentivos para generar productos de calidad. Adicionalmente, el Programa carece de mecanismos de gestión que permitan optimizar la selección y mantención de personal idóneo.
8. El Programa exige dedicar una extensión considerable de tiempo en aspectos administrativos, lo que van en desmedro de la intervención en sí. En efecto, el Programa exige informes administrativos mensuales sobre su ejecución a nivel local, lo cual refleja un alto grado de estandarización en su ejecución. Sin embargo, estos requerimientos restan valioso tiempo profesional para la realización de las acciones sustantivas y sobrecargan a los encargados locales de funciones administrativas de poco valor público. El Programa carece de antecedentes confiables respecto a sus resultados así como de los procesos críticos que agregan valor a la gestión y contribuyen a mejorar la sostenibilidad de las soluciones tecnológicas y, por lo tanto, los eventuales ingresos derivados para las personas participantes.
9. La asignación de recursos del Programa se realiza utilizando una planilla Excel y no está adecuadamente formalizado. No existen notas técnicas o documentación que expliciten el procedimiento y dé cuenta de los ajustes y mejoramiento realizados durante el período de evaluación. Existe una evaluación de carácter informal sobre su pertinencia como resultado de la experiencia del equipo central del Ministerio. Esto se evalúa negativamente en la medida que el procedimiento de asignación de recursos es una función crítica que presenta un sistema de carácter informal que no se condice con la disponibilidad de información y acceso a bases de datos que tienen los programas del Ministerio de Desarrollo Social.
10. El Programa dispone de tarifas referenciales ponderadas por el clasificador de Accesibilidad elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), lo cual permite parcialmente subsidiar las comunas rurales con dificultad de acceso y cuyos costos de transporte son altos. Esto se evalúa positivamente en la medida que contribuye a reconocer los costos diferenciados de transporte involucrados en las prestaciones de servicios. Sin embargo, se observa que el rango de tarifas es muy acotado y es altamente probable que sea insuficiente para cubrir los costos de transporte. Actualmente la tarifa mínima es de \$390.000 para comunas con acceso directo y un máximo de \$430.000 para comunas con acceso exclusivo por aire o navegación. Esto tiene un efecto adverso para una adecuada implementación del Programa en comunas rurales que presentan problemas de conectividad y altos costos de transporte. El costo de esta limitación es asumido por los/las beneficiarios/as por cuanto se resta posibilidades de ofrecer un servicio de alta calidad.
11. Por otra parte, existen evidencias para afirmar que las tarifas son insuficientes para una adecuada ejecución del Programa a nivel local, lo cual se expresa en las

limitaciones para la contratación de personal técnico. En definitiva, el Programa asume las tarifas que dan cuenta de los rangos históricos que manejaba FOSIS el año 2006 sin disponer de un estudio de costos o técnico que las sustenten. En efecto, las Municipalidades indican que los recursos no permiten disponer de recursos para pagar un honorario de mercado que sea atractivo para la contratación de agrónomos u otros profesionales técnicos, lo cual afecta la calidad y pertinencia de la ejecución. Estos costos en definitiva los asumen los/las beneficiarios/as recibiendo un servicio inadecuado.

12. El componente del Programa tiene procesos de asignación de recursos basados en convenios que regulan adecuadamente el uso y rendición de los recursos que no permiten la utilización de éstos en otros objetivos de los establecidos en los proyectos.

Eficacia

13. La información disponible es insuficiente para emitir un juicio evaluativo sobre el desempeño del Programa en términos de eficacia y calidad, considerando los indicadores de marco lógico definidos y para todo el periodo de evaluación.
14. El medio por el cual se espera que el Programa contribuya a generar un ahorro del presupuesto familiar es la sustitución de los alimentos adquiridos por medio de aquéllos producidos con las tecnologías. El panel estima que, al impulsar solamente esta vía, probablemente el Programa se esté limitando de generar un efecto de mayor magnitud en los ingresos de las familias rurales. El hecho de contar con una producción familiar de alimentos y de estimular el consumo propio, puede ayudar a sustituir, a lo más, una parte de la canasta familiar. Aún ocurriendo este reemplazo, la incidencia en el aumento del presupuesto familiar estaría bajo el nivel que aparentemente se podría lograr con otros mecanismos, tal como indica la experiencia internacional revisada.
15. El Programa cuenta con tres objetivos, de los cuales sólo aquél referido al ingreso de las familias ha sido recogido en el marco lógico. Respecto al objetivo de mejorar los hábitos alimentarios y al de fortalecer competencias en las familias para iniciativas de autoconsumo, el panel no dispone de antecedentes suficientes para emitir un juicio evaluativo. No obstante, se estima poco probable que se genere un cambio a nivel de hábitos con el tipo de servicios otorgado por el Programa por cuanto una modificación conductual de esta naturaleza requeriría de más tiempo y una intensidad considerablemente mayor en la intervención⁵⁹.
16. Por otro lado, el Programa tiene el potencial de contribuir en su modalidad actual al ahorro de las familias participantes en la medida que su estrategia de intervención está sustentada a partir de los recursos y capitales sociales propios de los/las participantes. El Programa tiene un alto valor en la medida que potencia estos capitales a través de la implementación de tecnologías fáciles y pertinentes. Este enfoque tiene el mérito de no reproducir la lógica de subsidio y asistencialista. Los beneficiarios/as hacen un aporte al poner en juego sus recursos y saberes comprometiéndose en la solución. El resto de la oferta programática del Estado, para este segmento, se sustenta principalmente en subsidios monetarios (vía Municipios) que ahora adquieren mayor relevancia con la entrada en vigencia del Ingreso Ético Familiar. Por lo tanto, el Programa cumple una función clave en la

⁵⁹ Para una discusión detallada de las implicaciones que tiene el cambio de hábitos en programas nutricionales véase *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos*, Vol. III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia, CEPAL. Marzo 2001, Serie Políticas Sociales, No.46.

complementación de la oferta programática del Estado para los pobres rurales a través del fortalecimiento de sus capacidades y conocimientos.

Eficiencia y Economía

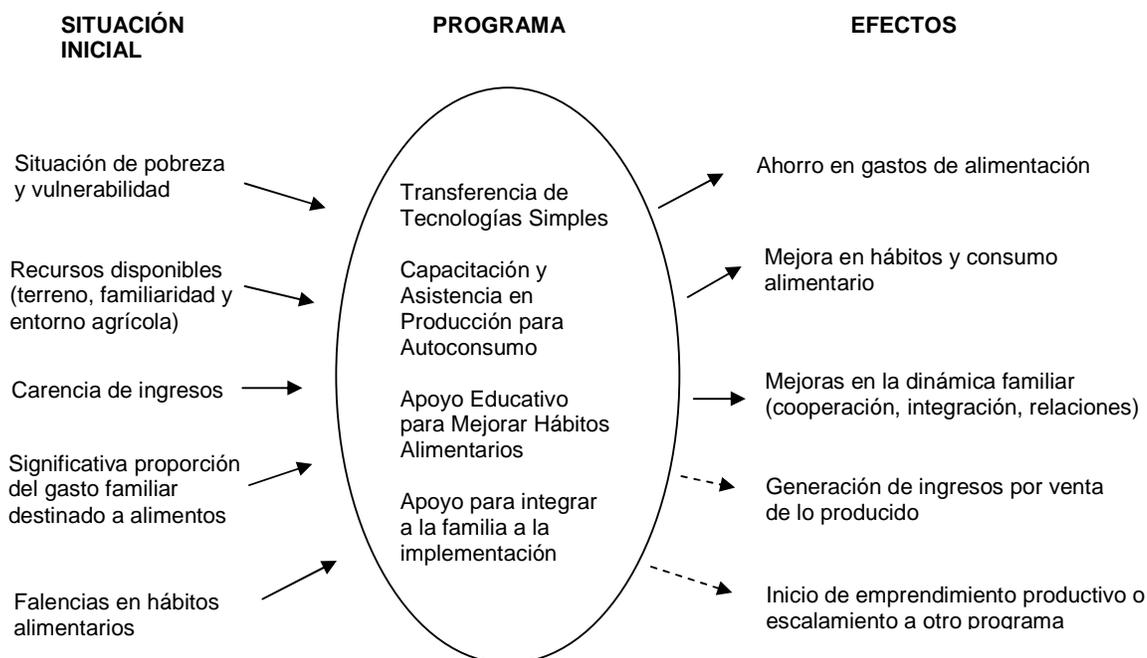
17. El Presupuesto del Programa tiene una baja representación presupuestaria respecto de la Institución responsable (Subsecretaría del Ministerio de Desarrollo Social), que sólo alcanza al 1,88% en promedio entre los años 2008-2011. Porcentaje que muestra una sostenida baja durante todo el período de evaluación. El año 2008 representaba el 2,4% mientras que el 2012 es del 1,35% del presupuesto inicial de la institución responsable. La participación del Programa respecto al Sistema Chile Solidario alcanza un promedio de 3,06% para el mismo período. Esta baja importancia presupuestaria y decreciente asignación de recursos durante el período de evaluación indica que el Programa tiene una escasa prioridad en la agenda pública aún cuando forma parte de la oferta preferencial del Ministerio. Cuestión que puede ser atribuible a las pocas evidencias disponibles de los resultados alcanzados por el mismo. En efecto, al momento de evaluar el Programa no se dispone de información sistemática y confiable que dé cuenta del nivel de logro respecto a su objetivo fundamental como es su propósito (mejoramiento de los ingresos de las familias participantes)⁶⁰. Esto se evalúa negativamente en la medida que el Programa se ha ejecutado sin prestar atención al logro de resultados.
18. La información sobre los gastos devengados no detalla la información por cada ítem dado que la institución transfiere la totalidad de los recursos a los Municipios quienes ejecutan según los patrones que establece el convenio que rige al Programa.
19. El Programa alcanza el 100% de ejecución presupuestaria, para todos los años del período 2008-2011. Se evalúa positivamente en la medida que el resultado es consecuencia del seguimiento y mejoramiento de los procesos de rendición así como las inducciones y capacitaciones realizadas a los equipos regionales y locales.

⁶⁰ El programa por medio de la instalación de tecnologías para mejorar los ingresos busca producir dos efectos complementarios. Uno corresponde al *Efecto Ingreso* que quiere modificar positivamente el presupuesto (o línea presupuestaria) del grupo objetivo permitiéndole disponer de recursos adicionales para la compra de otros bienes alimentarios de preferencia. El segundo corresponde al *Efecto Sustitución* como resultado del incremento de la autoproducción que experimentan las familias, lo cual les permite aumentar y diversificar el consumo de bienes alimentarios. Se asume que las personas sustituyen por un bien normal en el cual la demanda se incrementa con el mejoramiento de ingresos o disponibilidad productiva. En el caso del programa queda la duda respecto a qué sucede con la cantidad demandada de un producto cuando su precio se modifica como ha sido el caso del alto IPC. Tema no menor dada la alta participación que tiene el gasto en alimentación en el gasto total de las familias pobres. Llama la atención la poca reflexión del Programa durante los seis años de implementación respecto a esta hipótesis de intervención. El programa desconoce si existe un desplazamiento de la demanda o se manifiesta la sustitución. Tampoco tiene información respecto al desplazamiento de la línea presupuestaria de las familias participantes. Véase Stiglitz, Joseph, "La Economía del Sector Público", A. Bosch, Barcelona, 1992.

6. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y DE SU CONTINUIDAD

En el Diagrama 1 se observa un esquema elaborado por el Panel a partir de la información examinada, que permite evaluar la justificación del Programa a la luz de la situación que pretende modificar (la necesidad, problema y situación inicial), las características de la intervención y los efectos observados (particularmente, basados en lo detectado en los estudios evaluativos del Programa disponibles⁶¹).

Diagrama 1: Situación Inicial, Intervención y Efectos del Programa de Apoyo al Autoconsumo



El Programa se dirige a una población que claramente vive en situación de pobreza y vulnerabilidad, y con severas carencias en la capacidad de generación de ingreso. Todo ello, certificado por su puntaje en Ficha de Protección Social y pertenencia al subsistema Chile Solidario. Si bien no se posee una estimación exacta de la participación del gasto en alimento sobre el gasto total familiar de la población a que se dirige el Programa (y la posible heterogeneidad que ella tenga), se cuenta con evidencia de referencia que este gasto es significativo (66% en el grupo de participantes rurales del Programa Puente de los años 2003-2004). A la vez, el Programa se dirige a un tipo de población (rural o peri-urbana) que cuenta con los recursos y factibilidad de implementación necesarios (terreno, familiaridad con la

⁶¹ Véase: "Estudio Auditoría de calidad a la intervención del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo", Asesorías para el Desarrollo, 2010; y "Análisis de resultados del Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo FOSIS", Centro de Políticas Públicas UC, 2011. Adicionalmente, en el marco de la presente evaluación, se llevó a cabo un estudio complementario, de carácter cualitativo, que comprendió la realización de 16 entrevistas a familias beneficiarias del programa y a 4 profesionales vinculados a su ejecución, correspondientes a las comunas de Nogales, Región de Valparaíso y Alhué, Región Metropolitana. Este último estudio, estuvo dirigido a obtener insumos evaluativos adicionales, que permitiesen indagar principalmente en los resultados y sostenibilidad del Programa, y triangular estos hallazgos con la información proveniente de los estudios ya disponibles.

producción agrícola), todo lo cual da viabilidad a la transferencia de tecnologías que se realiza.

La lógica de intervención del Programa implica que las soluciones transferidas permitirán la producción de ciertos alimentos, los que serán consumidos por la familia, sustituyendo en mayor o menor medida la compra de ellos (a través de la autoproducción o reemplazo), generando así un ahorro y mayor proporción del ingreso disponible para gastos no alimentarios.

Desde el punto de vista de las prácticas de consumo alimentario, se pueden hacer las siguientes observaciones respecto del Programa:

1. La intervención del Programa se realiza en el marco de hábitos alimentarios ya existentes, que pueden ser más o menos funcionales con el consumo direccionado a través de las tecnologías⁶². No se cuenta con información confiable sobre cuáles son efectivamente los hábitos alimentarios prevalentes en la población potencial y objetivo del Programa, y cuál es su heterogeneidad⁶³ ⁶⁴. Una información más acabada sobre estos aspectos, podría contribuir a precisar qué hábitos se relacionan funcional o disfuncionalmente con el consumo asociado a las tecnologías que se van a transferir. Asimismo, este diagnóstico necesariamente debería incluir un conocimiento mayor de la composición del gasto en alimentación (principales ítems), de modo de contar con elementos para diseñar con más precisión las metas de consumo y ahorro esperables al transferir las tecnologías.
2. El Programa incluye orientación, información y guía para una mejora general de hábitos alimentarios. La información disponible (Centro de Políticas Públicas UC, 2011; Asesorías para el Desarrollo, 2010), revela que la intervención produce un efecto positivo general en este ámbito según la percepción de las participantes⁶⁵.

⁶² Si se observa la información disponible respecto de las tecnologías y elementos transferidos a los beneficiarios (Año 2010; Datos del Programa), se constata que su uso está direccionado principalmente al consumo de verduras y huevos. Sin embargo, algunas tecnologías, como el horno de barro, puede suponerse direccionan el consumo hacia productos (principalmente pan) cuya ingesta requiere regulación para no incidir negativamente en riesgos de obesidad o desequilibrio en la dieta. Para el año 2010, las principales tecnologías transferidas y el porcentaje de familias beneficiarias que accedió a ellas, fue el siguiente: Adquisición de semillas (67,7%), Gallinero mejorado (24,3%), Cama alta (21,7%), Horno mixto de barro (20,4%), Invernadero semi-circular (18,7%), Utensilios de cocina (18,7%), Adquisición de gallinas (18,1%), Cerco convencional (18,1%), Invernadero tipo casa (17,6%), Abonera de montón (17,1%), Cajón escala (16,7%), Manejo de la alimentación de las aves (16,3%), Regaderas (15,9%), Almaciguera con materiales reciclables (14,3%).

⁶³ El Programa aplica un test de hábitos alimentarios (diseñado por el INTA) al momento de entrada y al momento de salida de los beneficiarios. Actualmente, se cuenta con información basada en la Ficha de Familia que aplica el Programa, procesada para el año 2009 (Estudio UC, ya citado). Sin embargo, esta información presenta serias limitaciones, pues corresponde al 32,4% de los beneficiarios (no se cuenta con ficha para el 44,6% de los beneficiarios, y otro 22,9%, teniendo la Ficha, no registra información sobre el punto).

⁶⁴ Cabe agregar que la población atendida por el programa no presenta carencias nutricionales sino malnutrición. Un estudio encargado por FOSIS al INTA (Perfil Nutricional y alimentario de usuarios del PAFA, 2007), revela que sólo un 1,9% de los beneficiarios del programa presentan déficit nutricional, 30,4% estado nutricional normal, 34,2% riesgo de obesidad y 33,5% obesidad.

⁶⁵ El estudio de Asesorías para el Desarrollo (2010) recoge una percepción positiva de los beneficiario respecto de que con el programa la familia ha logrado mejorar su alimentación y come más sano (78,2% de los casos). A su vez, el estudio del Centro de Políticas Públicas UC (2011) constata niveles altos de cumplimiento de los hábitos que los beneficiarios escogen trabajar durante la intervención, como lo reflejan los siguientes porcentajes de cumplimiento: Mantener la cocina limpia y ordenada (63%), Tomar 6 a 8 vasos de agua al día (62%), Preferir las carnes como el pollo y el pavo (58%), Consumir legumbres dos veces por semana (56%), Cocinar con poca sal (55%), Consumir 2 a 3 huevos por semana (52%), Consumir distintos alimentos durante el día (51%), Comer al menos 2 frutas al día (51%), Comer al menos 2 platos de verduras al día (49%), No comer más de 2 panes al día (39%). No obstante lo anterior, el mismo estudio (CPP-UC, 2011), constata que el cumplimiento de hábitos no se relaciona con un cambio considerable producto del programa, puesto que las variación del promedio en el test de hábitos que se aplica a la entrada y salida del programa está en torno a 1 punto (en una escala que va de 1 a 7 puntos).

Por otra parte, el propósito del Programa, enfatiza la búsqueda de un efecto sobre los ingresos, y como medio para obtenerlo, propone la producción para el autoconsumo que genere ahorro en el gasto familiar. La evaluación realizada constata que aún considerando escenarios muy favorables para los efectos potenciales del Programa, éstos serían muy limitados (por ejemplo, siendo el 50 % del gasto del hogar destinado a alimentos y reemplazando un 30 % de esto vía auto-producción, el efecto de ahorro en el gasto familiar alcanzaría un 12,5%).

No se dispone de información cuantitativa confiable y representativa que permita estimar el monto de ahorro y liberación de gastos del presupuesto en alimento de las familias atendidas. Sí existe información de la percepción de los usuarios de 4 regiones (Asesorías para el Desarrollo, 2010) que revela que como efecto del Programa un 21% de los beneficiarios ahorraría entre \$11.000 a \$20.000 al mes, un 22% ahorraría entre \$6.000 a \$10.000, otro 21% ahorraría \$5.000 o menos, y un 22% de los beneficiarios no ahorraría. Como se señala en otras secciones de la presente evaluación, el monto de ahorro promedio obtenido a través del Programa (estimado en \$8.915 mensuales), representa aproximadamente el 6,3 % del ingreso mensual de un hogar rural tipo perteneciente al primer decil de Ingreso autónomo (CASN 2009).

Lo anterior, denota el efecto acotado esperable de obtener con el Programa en relación a su propósito, y la necesidad de considerar otro tipo de intervenciones, vinculadas por ejemplo con la inserción en el mercado laboral, la producción para la venta, o las transferencias directas, para incidir más significativamente sobre la disponibilidad de ingresos del tipo de familias a las que se dirige el Programa.

Diversa información cualitativa disponible⁶⁶ da cuenta de evidencias consistentes que tienden a confirmar la presencia de mejoras de ahorro y disponibilidad de ingreso a consecuencia del Programa y revelan un conjunto de otros efectos positivos tales como: generación de ingresos por venta de lo producido, inicio de emprendimiento productivo o escalamiento a otro programa, mejora en hábitos y consumo alimentario, mejoras en la dinámica familiar (cooperación, integración, relaciones).

A partir de la información disponible, parece recomendable que en su diseño el Programa debería contemplar metas de ahorro absoluto mínimo que se espera obtener y los métodos para lograrlo, de modo que se puedan juzgar los logros al propósito que se declara. Asimismo, debería clarificar qué hábitos de consumo están directamente ligados como condición necesaria de la implantación de las tecnologías entregadas, y cuáles corresponden a hábitos alimentarios que el Programa desea promover de modo general.

La evaluación constató una baja integración y coordinación del servicio que el Programa entrega con las actividades que se gestionan a nivel local (Municipal). Por una parte, en la práctica, el vínculo del Programa con otras unidades que operan a nivel local en el Sistema de Protección Chile Solidario se remite a la identificación y reclutamiento de los beneficiarios. Ni el diseño operacional del Programa (basado en personal contratado externo), ni la evidencia recogida en los estudios de evaluación disponibles, revelan una adecuada integración del Programa a la gestión municipal (Asesorías para el Desarrollo, 2010). En tal sentido, un diseño que incorpore como requisito aspectos tales como aporte municipal, propuesta de integración del servicio a la oferta municipal a través de mecanismos específicos, identificación y caracterización

⁶⁶ Asesorías para el Desarrollo (2010); CPP-UC (2011); Estudio Complementario EPG: Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo". DIPRES (2012).

específica de beneficiarios interesados (demanda), son aspectos que contribuirían a una mayor integración y justificación del Programa a nivel local⁶⁷.

Por otra parte, la población objetivo del Programa, sector rural bajo la línea de la pobreza, tiene múltiples necesidades que sólo están siendo atendidas parcialmente por los programas públicos. Desde esta perspectiva, la existencia de la intervención encuentra su justificación, en parte, en el vacío que dejan otras iniciativas. Por mencionar algunos ejemplos, existen apoyos directos como los diferentes bonos (de materiales escolares, de pensiones, por precios de alimentos, entre otros); hay algunas ayudas para microemprendimientos a través de FOSIS e INDAP (aunque para grupos con menos precariedad); se han dispuesto becas de estudio como aquella dirigida a los pueblos indígenas; existe alimentación a través de las escuelas; entre otras intervenciones de política pública. No obstante, el Programa de Autoconsumo es el único dirigido a aumentar la base productiva familiar, proveyendo conocimientos y materiales que quedarán como activos para satisfacer las necesidades propias de alimentación, permitiendo así un mejor uso de los recursos disponibles en el hogar. Es también el único que promueve una cierta autonomía alimentaria en el ámbito rural, lo cual es de vital importancia, sobre todo, en zonas aisladas donde la oferta de alimentos es baja.

Un elemento a considerar en cuanto a la justificación del Programa es que su diseño y funcionamiento claramente promueve una estrategia de desarrollo de capacidades, esfuerzo y participación activa de los beneficiarios en mejoras de calidad de vida, y no descansa en la sola entrega de beneficios asistenciales.

En otro aspecto, el Programa no cuenta con una estrategia de sostenibilidad de la intervención, cuestión que parece clave si se desea instalar con cierta permanencia el uso de tecnologías de producción y prácticas de consumo⁶⁸. Al respecto, el Programa no posee un mecanismo de seguimiento sistemático de la permanencia de las soluciones instaladas.

De acuerdo a los resultados de la presente evaluación, la justificación de continuidad futura del Programa ofrece diversos escenarios posibles, según cómo se ponderen tres elementos clave de la intervención, referidos a su *alcance*, *efecto esperable en la dimensión ingresos* y *propósito* a perseguir. En la siguiente tabla se presentan los elementos y alternativas que pueden guiar la decisión de continuidad del Programa.

⁶⁷ Si bien el Reglamento que regula el programa declara objetivos de coordinación con diversas áreas de la gestión municipal (la Unidad de Intervención Familiar, Área de Salud, Área de Educación, PRODESAL), la mayoría de estos aspectos son definidos de modo muy general.

⁶⁸ Información general disponible (Asesorías para el Desarrollo, 2010), reporta que un 82,6% de los encuestados (familias de 4 regiones seleccionadas) declaran que han continuado trabajando con la tecnología transferida un año después de finalizado del programa. Lamentablemente, el estudio en referencia no especifica la forma en que se determinó el dato (pregunta y sus alternativas).

Cuadro 21: Elementos a considerar para la evaluación de continuidad del Programa (*)

ASPECTOS DEL PROGRAMA	OBSERVACIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN	ALTERNATIVAS A SEGUIR
ALCANCE	<p>Por definición de diseño, el Programa apunta a una población específica que, cuantitativamente, representa una proporción menor de las familias en pobreza y vulnerabilidad del país.</p> <p>La población a la que el Programa se dirige presenta una situación de apoyo y acceso a programas sociales particularmente desfavorable, por tanto, intervenciones específicas como las del Programa son deseables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar y adaptar la implementación del Programa incluyendo como población objetivo deliberada a las familias de zonas peri-urbanas y urbanas con factibilidad de participación. - Mantener el alcance del Programa, asumiendo que es reducido, y otras soluciones son desplegadas para otras poblaciones. - Eliminar el Programa, en la medida que se disponga de otras soluciones de alcance más amplio para cubrir la necesidad que le dio origen.
EFECTO ESPERADO EN LA DIMENSIÓN INGRESO	<p>El Programa presenta efectos acotados en cuanto a su aporte a la disponibilidad de ingresos de las familias que atiende. Tal aporte está delimitado a logros de ahorro y no interviene sobre las capacidades de generación de ingreso y/o su incremento.</p> <p>La implementación del Programa genera efectos en las prácticas de consumo alimentario, generación de capacidades y dinámica familiar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener el Programa, en tanto contribuye en forma específica a la liberación de gastos del presupuesto familiar de las familias pobres y se obtienen efectos deseables en otras dimensiones (prácticas de consumo alimentario, generación de capacidades y dinámica familiar) - Eliminar el Programa, en la medida que se cuente con intervenciones que busquen (y obtengan) efectos significativos en la capacidad de generación y disponibilidad de ingreso de las familias pobres.
PROPÓSITO	<p>El propósito actual del Programa se centra en el incremento de la disponibilidad de ingreso, en lugar de especificar el objetivo acotado del Programa (ahorro) con respecto a la dimensión ingreso. A su turno, el propósito actual no recoge los objetivos de prácticas de consumo alimentario y generación de capacidades que en la práctica realiza el Programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acotar el propósito del Programa en cuanto a su contribución a la dimensión ingresos. Explicitar en el propósito del Programa lo referido a prácticas de consumo alimentario y generación de capacidades. Establecer programas específicos destinados al propósito de generación y disponibilidad de ingreso de las familias pobres. - Eliminar el Programa, en tanto se estime que el propósito central actualmente declarado no es abordado adecuadamente.

(*)El análisis contenido en la tabla se centra en los elementos rescatados en el proceso de evaluación del Programa. Por supuesto, otros factores, principalmente las directrices de política social y oferta programática con diseño en curso, juegan un rol determinante en las decisiones de continuidad del Programa.

II. RECOMENDACIONES

1. Revisar y evaluar el contexto en el cual se ejecuta el Programa, particularmente, respecto a su contribución a la Dimensión Ingresos dentro del Sistema Chile Solidario, dados los cambios y jerarquía que ha experimentado el Ministerio⁶⁹ y la importancia que tiene el ingreso como variable para contribuir a mitigar la pobreza rural. Dado que el Programa no dispone de información cuantitativa confiable y representativa de su contribución al ingreso familiar y el medio actual (o componentes) del Programa no permite asumir que produce un efecto significativo en modificar dicha variable, se recomienda una reformulación del propósito del Programa⁷⁰: *Generar ahorro en el gasto por concepto de alimentos realizado por las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema y/o pobreza y viven en zonas rurales (y excepcionalmente en zonas periurbanas). Ello, a través del autoconsumo de alimentos derivado de la implementación de tecnologías de producción familiar, y el fomento del aprovechamiento de los recursos y alimentos que dispone la familia. Asimismo se propone un cambio en el componente: Familias implementan tecnologías apropiadas, son capacitadas en el uso de ellas incluyendo aspectos asociados a los hábitos alimentarios y obtienen producción de alimentos*⁷¹. Esta reformulación es necesaria dado que su propósito actual está sobredimensionado respecto al componente o medio para alcanzarlo. La evidencia latinoamericana muestra que la probabilidad de modificar el ingreso está asociada a programas que incluyen componentes de comercialización así como de asistencia técnica⁷² con una temporalidad de ejecución mayor.
2. Realizar un diagnóstico para estimar adecuadamente la población objetivo del Programa, en particular, aquella referida al número de las familias peri-urbanas que contarían con las condiciones para participar en él. Este diagnóstico, podría basarse en información proveniente de las bases de datos de la Ficha de Protección Social, Registro de beneficiarios Puente, u otro.
3. Contar con un diagnóstico y línea de base respecto de la estructura y composición del presupuesto familiar de la población objetivo estimada, con un detalle específico sobre el consumo y gasto en ítems de alimento. Esto, podría realizarse a través de un estudio que, utilizando como marco muestral la base de datos de la Ficha de Protección Social o el Registro de beneficiarios, extraiga una muestra

⁶⁹ La reciente puesta en marcha de Ingreso Ético Familiar.

⁷⁰ Para una propuesta detallada de la propuesta de la Matriz de Marco Lógico y sus respectivos indicadores, véase anexo 2 b.1 del Informe de la presente evaluación.

⁷¹ Eventualmente se pueden incluir el establecimiento de ciertos parámetros críticos de la alimentación familiar (por ejemplo, el nivel de alguna vitamina o mineral específico). Ello conllevaría a promover el consumo de ciertas especies. El nivel de consumo de un cierto contenido nutricional es un parámetro objetivo que puede ser monitoreado. Para los distintos componentes existe información que puede ser usada de referencia de modo de establecer metas realistas (por ejemplo, aumentar el nivel de consumo promedio de Hierro en 5 mg/día) y fomentar especies para los cultivos de la huerta familiar que permitan alcanzar esa meta (espinaca, acelga, entre otros). Una alternativa más sencilla podría ser la diversificación de los alimentos consumidos. Un programa orientado a mejorar la calidad de la alimentación demandaría una coordinación con los programas de salud que lleva a cabo el municipio como también con actividades en los establecimientos educacionales.

⁷² En efecto, los programas que han resultado exitoso en América Latina en mejorar los ingresos incluyen un componente dirigido a fomentar y apoyar la venta de excedentes de la producción familiar. Consideran los siguientes apoyos:

- Financiamiento para el equipamiento de espacios de acopio de alimentos, ya sea individuales o grupales
- Capacitación en venta de productos
- Asistencia para conocer la oferta programática del Estado de apoyo al microemprendimiento en otras entidades.
- Apoyo para el acceso a microcréditos

probabilística y representativa de hogares y aplique una encuesta para recoger los datos relevantes.

4. Establecer una medición de seguimiento aplicada a una muestra probabilística de familias beneficiarias del Programa en el año que corresponda, que recolecte información básica sobre la permanencia en el uso de las tecnologías, luego de finalizada la intervención (ej. 1 y 2 años después).
5. Estudiar la factibilidad de que los servicios del Programa se constituyan como oferta permanente en los Municipios que cuentan con población objetivo a atender (población rural o peri-urbana en condiciones de pobreza). Estimar en qué medida actualmente los Municipios realizan servicios o acciones similares a las realizadas por el Programa, y la factibilidad de implementación permanente con que cuentan. Estudiar la viabilidad de ejecutar el Programa vía transferencia a los equipos permanentes del Municipio, condicionada al cumplimiento técnico y de metas que se estipule y oferta que los propios Municipios realicen para complementar recursos y servicios a la intervención.
6. Fortalecer el sistema de seguimiento de los procesos críticos y resultados alcanzados por el Programa que incluye:
 - Identificación y seguimiento de los procesos e hitos críticos que agregan valor y contribuyen al mejoramiento de ingresos.
 - Análisis de buenas y malas prácticas con la finalidad de profundizar el conocimiento del grupo objetivo para retroalimentar la gestión.
 - Fortalecer el equipo central del Programa para potenciar las funciones de monitoreo y evaluación. Actualmente, el responsable ministerial asume todas las funciones, sin poder dedicar tiempo a la gestión de la información y resultados.
 - Clarificar el rol de los actores dentro del sistema de supervisión. Por ejemplo, no queda claro quién supervisa.
7. Incorporar acciones correctivas para garantizar una provisión óptima de los bienes y servicios del Programa en cuanto a los recursos humanos:
 - Generar un protocolo de reclutamiento en base a criterios técnicos.
 - Generar un mecanismo formal de evaluación de desempeño y un registro del historial de los consultores contratados.
 - Aumentar las horas destinadas a capacitación del personal.
 - Incrementar los ingresos de los apoyos técnico y social.
 - Establecer incentivos para elevar la calidad de los bienes y servicios, por ejemplo, un bono derivado de la evaluación positiva de sobre el 90% de los asistentes a todos los talleres llevados a cabo.
8. Revisar los requerimientos administrativos mensuales en función de su contribución a la sostenibilidad e impacto de la intervención. La carga administrativa de los profesionales limita su aporte a la implementación del Programa.
9. Evaluar la extensión del periodo de intervención al menos en un 50%, por cuanto implicaría ampliar la etapa de asistencia a las familias propiamente tal, sin necesidad de incrementar la dedicación de tiempos y recursos a tareas administrativas, tales como, la búsqueda de familias, la elaboración de planes, las transacciones en base al SIGEC, entre otros.
10. Establecer y formalizar criterios claros y transparentes para la asignación de recursos desde el nivel central. Estos debieran quedar formalizados en un

documento que establece los criterios y procedimientos operativos para la asignación de cupos y presupuestos a nivel regional y local.

11. Realizar un estudio de costos sobre la tarifa necesaria para prestar un servicio de calidad en las comunas rurales, prestando atención a la variable conectividad y los costos asociados en recursos humanos. El resultado de dicho estudio debiera ser una tarifa actualizada en base al componente o futuros componentes del Programa que reconozca todos sus costos, incluyendo la contratación de profesionales técnicos, así como costos de transporte.
12. Modificar la metodología y protocolos de captura y gestión de la información para generar antecedentes confiables que permitan verificar el cumplimiento de las metas del Programa. Se recomienda:
 - Complementar la Ficha Familia con un instrumento de colecta de información primaria para analizar el cumplimiento de las metas del Programa.
 - Incorporar un mecanismo de levantamiento de información vía encuestas al comienzo de la intervención, al final de ésta y luego de transcurrido un año desde que finalizó.
 - Considerar para las encuestas equipos calificados distintos a los profesionales de FOSIS, del Ministerio de Desarrollo Social y de los Municipios (externalización).
 - Las encuestas deberían basarse en muestreos aleatorios por etapa.
 - La estimación del gasto por compra de alimentos debería considerar un protocolo riguroso que defina con exactitud los productos, cantidades y precios de las adquisiciones de alimentos.
13. Establecer mecanismos de encadenamiento programático con otras ofertas públicas (PRODESAL, etc.) que potencien soluciones complementarias a los/las beneficiarias que muestran potencial e interés de vincularse al mercado. Esto cumple el objetivo de que las acciones no estén aisladas y descontextualizadas.
14. Evaluar y clarificar la contribución del FOSIS. Tienen una doble función que puede presentar un conflicto de intereses en la medida que asesoran técnicamente al Programa y supervisan la calidad de su ejecución.

BIBLIOGRAFÍA

Caracterización de Sistemas Aspiracionales de Familias Puente en la Perspectiva de los Ciclos de Vida Familiar, desarrollado por GALERNA Consultores, en 2005

Ernesto Cohen, Leonel Tapia, "Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol. III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín", Colombia, CEPAL. Marzo 2001, Serie Políticas Sociales, No.46.

Donoso et al. 2010: "Evaluación de impacto de los programas de INDAP: Programa de Desarrollo Local – Programa de Desarrollo de Comunas Pobres"

Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero sin Hambre (PESA-GSH). Evaluación de Impacto. Volumen I. México, D.F., junio de 2011

Ficha de Antecedentes del Programa: Información Complementaria. Programa de de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo, Ministerio de Desarrollo Social, Enero 2012.

Sandra Herrera, "Estudio Complementario: Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo". Dirección de Presupuestos 2012

Rafael E. de Hoyos & Denis Medvedev, 2011. "Poverty Effects of Higher Food Prices: A Global Perspective, "Review of Development Economics, Wiley Blackwell, vol. 15(3), pages 387-402, 08.

Informe Final Evaluación Programa Habitabilidad Chile Solidario, Ministerio de Planificación. Dipres, agosto 2010 (http://www.dipres.gob.cl/574/articles-64145_doc_pdf.pdf)

Informe Final Evaluación Programa Abriendo Camino, Ministerio de Planificación, , agosto 2011 (http://www.dipres.gob.cl/574/articles-76561_doc_pdf.pdf)

Informe Final, "Análisis de Resultados Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo FOSIS", Centro de Políticas Públicas, PUC, 2011.

Informe Final, "Estudio de Auditoría de Calidad a la Intervención del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo". Asesoría para el Desarrollo S.A., agosto 2010, Santiago.

Manuales operativos y formularios de procedimientos del Programa: Carpeta Modalidades de Operación 2008-2011; Carpeta Estándares Técnicos 2008 -2011; Carpeta Convenios Asistencia Técnica 2008 – 2011; Carpeta Convenios Tipo Municipios 2008 – 2011; Carpeta Instrumentos; Modelo de Monitoreo y Seguimiento

"Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en: [www.dipres.cl /Sistema de evaluación y control de gestión/](http://www.dipres.cl/Sistema%20de%20evaluaci3n%20y%20control%20de%20gesti3n/) Publicaciones.

Plan Operativo Anual 2011 (con resultados 2010) Programa Pro Huerta, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y Ministerio de Desarrollo Social de la República de Argentina.

Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria, Belik, paper preparado para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Canadá 2007

Schnettler et al. "Diferencias étnicas y de aculturación en el consumo de alimentos en la región de la Araucanía, Chile". Revista Chilena de Nutrición Vol. 37, N°1, Marzo 2010: pág.: 31-40.

Stiglitz, Joseph, "La Economía del Sector Público", A. Bosch, Barcelona, 1992.

http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_presupuestos_familiares/VI_EN_CUESTA/pdf/EPF%20tomo%20III.pdf

ENTREVISTAS REALIZADAS

Irene Azócar, Cristián Campos, Karen Jara, Francisco Obreque, Leonel Tapia. Reunión Inicial, Ministerio de Desarrollo Social. 31/01/2012

Entrevista a Isabel Martínez Castillo, Encargada Programa PRODESAL División de Fomento INDAP, Dafne Salazar, Encargada de PDTI y Carolina Paul responsable de PRODEMU y de PADIS. 07/03/2012

Cristián Campos, Encargado de Programa, Ministerio de Desarrollo Social. Varias entrevistas en las siguientes fechas: 22/02/2012, 01/03/2012

Alberto Pizarro, Responsable de la Asistencia Técnica a nivel regional, FOSIS. 01/03/2012

Entrevista Encargado Productivo del Programa en la Municipalidad Isla de Maipo, 8/03/2012 realizada por Miguel Angel Ruz Pérez

Entrevistas a Mariano Castro (apoyo social), a Marjorie Arriaza (coordinadora y apoyo productivo), y a Elvira Muñoz (beneficiaria ciclo 2011-2012), Municipalidad María Pinto, 8/03/2012 realizadas por Francisco Obreque.

Entrevista a Claudia Pérez, coordinadora municipal del Programa en la Municipalidad de Til Til, 8/03/2012 realizada por Leonel Tapia

ANEXOS DE TRABAJO

ANEXO 2(a): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

**ANEXO 2(a)
MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA ⁷³**

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE APOYO A FAMILIAS PARA AUTOCONSUMO AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2006 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (DESDE 2011), MIDEPLAN (2006-2010) SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Fortalecer el ámbito de ingreso dentro del sistema de protección social				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) ⁷⁴	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias que se encuentra en situación pobreza extrema y/o en situación de pobreza.				Las familias con el apoyo del Programa logran disminuir al máximo las pérdidas de producción (por ataque de plagas y enfermedades, falta o exceso de agua, entre otros), neutralizando factores externos que influyen negativamente.
PROPÓSITO: Aumentar los ingresos disponibles de las familias de zonas rurales (y, excepcionalmente, familias en zonas urbanas que viven en condiciones de ruralidad, que se encuentran en situación	EFICACIA: Familias aumentan su nivel de ingresos disponibles mediante la auto-provisión de alimentos.	(N° de Familias que aumentan sus ingresos disponibles / Cobertura Anual del programa) X 100 = 70% mínimo	Ficha familia (al inicio y al final de la intervención)	Las familias reemplazan los alimentos que compran por

⁷³ Ver Metodología para Construcción de Matriz de Marco Lógico en www.dipres.cl, Control de Gestión, Evaluación de Programas Gubernamentales.

⁷⁴ Ver Capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Publicaciones, Sistema de Evaluación y Control de Gestión. Se debe incluir indicadores adecuados para medir las cuatro dimensiones del desempeño del Programa a nivel de propósito y componentes, según corresponda. En particular en el caso de los componentes, teniendo presente su naturaleza, considerar la pertinencia de la aplicación de las diferentes dimensiones y ámbitos de los indicadores. Incluir los indicadores que forman parte del sistema de monitoreo interno del programa y/o del Sistema de Información de gestión del PMG institucional.

de pobreza extrema y/o pobreza, a través del ahorro que generan mediante la producción de alimentos para el autoconsumo.	Familias disminuyen la proporción de su ingreso destinada a la adquisición de alimentos	(Nº de Familias que declaran consumir los alimentos producidos / Cobertura Anual del programa) x 100 = 70% mínimo	Ficha Familia (al inicio y al final de la intervención)	aquéllos que producen con las tecnologías adquiridas con el Programa. Familias destinan al consumo familiar la producción generada con la implementación de tecnologías apropiadas.
	CALIDAD: Familias demuestran su satisfacción con los servicios entregados	(Nº de familias que se declaran satisfechas o muy satisfechas/Cobertura Anual del programa) x 100 = 70% mínimo	Encuesta de satisfacción contenida en el Instrumental del programa (Ficha Familia; una medición al final de la intervención)	Las familias dejan de comprar los alimentos que son producidos con las tecnologías adoptadas.
	ECONOMÍA: Porcentaje de aportes de los municipios participantes sobre el total del costo de los planes	(Promedio del monto total del aporte de los municipios participantes / monto total de los planes) x 100 = 10%	Informe Técnico Final del Municipio por la ejecución del Programa (registro en SIGEC; una medición para cada Municipio al final de la intervención)	Las familias no venden la producción lograda con las tecnologías.
COMPONENTE: Familias implementan tecnologías apropiadas de producción de alimentos para el autoconsumo	EFICACIA: Porcentaje de familias que implementan una iniciativa de producción familiar para el autoconsumo	(Nº de familias que implementan tecnologías apropiadas de producción de alimentos / cobertura anual del programa) X 100 = 90% mínimo	Informe Técnico Final del Municipio por la ejecución del Programa (registro en SIGEC; una medición para cada Municipio al final de la intervención)	Familias están dispuestas a sustituir gastos a través de iniciativas de producción familiar para el autoconsumo
	Porcentaje de familias que reciben capacitación en tecnologías apropiadas de producción familiar para el autoconsumo.	(Nº de familias que reciben capacitación en tecnologías apropiadas de producción familiar para el autoconsumo / Cobertura Anual del programa) x 100 = 60%	Reportes del Sistema Información Presupuestaria y Administrativa de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, Ministerio de Desarrollo Social.	Familias aplican los conocimientos obtenidos en la implementación de la iniciativa de producción familiar para el autoconsumo.

	EFICIENCIA: Costo promedio (en pesos) por iniciativa de producción familiar para el autoconsumo	(Monto total financiamiento programa / Nº iniciativas de producción familiar para el autoconsumo) = \$195.000	Informe Técnico Final del Municipio por la ejecución del Programa (registro en SIGEC; una medición para cada Municipio al final de la intervención)	Disponibilidad de recursos profesionales y técnicos en las comunas focalizadas para prestar asistencia técnica a las familias participantes.
	Costo promedio de capacitación en M\$ por familia atendida	Monto total gasto en M\$ capacitación / Nº total de familias capacitadas	Reportes del Sistema Información Presupuestaria y Administrativa de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, Ministerio de Desarrollo Social.	
	Porcentaje del costo de una iniciativa de producción	(Costo de iniciativa de producción con el conjunto de tecnologías / costo total del plan familiar) x 100	Informe Técnico Final del Municipio por la ejecución del Programa (registro en SIGEC; una medición para cada Municipio al final de la intervención)	
	ECONOMÍA: Nivel de ejecución presupuestaria del programa	(Monto ejecutado al mes de Octubre año 2012/ Presupuesto total asignado al programa año 2012) *100 = 50% mínimo	Informe Técnico de Avance del Municipio por la ejecución del Programa (registro en SIGEC; una medición para cada Municipio en octubre)	Se dispone del marco presupuestario necesario y los recursos están disponibles oportunamente.
ACTIVIDADES: Selección y diagnóstico de familias: ejecutores comunales seleccionan y diagnostican a las familias participantes del programa			Listado de familias seleccionadas Diagnósticos de familias	Familias aceptan participar del programa y lo realizan activamente durante todo el proceso de ejecución del programa y en sus respectivas actividades.
Plan de Acción Comunal: familias participantes cuentan con un plan de acción familiar (individual)			Planes de acción familiar Plan de acción comunal	

Implementación: familias cuentan con los bienes, materiales, e insumos para la implementación de sus tecnologías			Actas de entrega de materiales Recepción técnica de las tecnologías	Los integrantes del grupo familiar se involucran en el desarrollo de la actividad familiar de la producción de autoconsumo
Acompañamiento: familias reciben acompañamiento en el uso y manejo de sus tecnologías, mediante asistencia técnica y asesorías.			Actas de visitas, acompañamiento	
Evaluación y cierre: familias evalúan su participación en el programa.			Acta de satisfacción	

Anexo 2(b): Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del Programa, período 2008-2011

**ANEXO 2(b)
MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN (PERÍODO 2008-2011)**

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE APOYO A FAMILIAS PARA AUTOCONSUMO AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2006 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (DESDE 2011), MIDEPLAN (2006-2010) SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES (EX SECRETARÍA EJECUTIVA DE PROTECCIÓN SOCIAL) OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Fortalecer el ámbito de ingreso dentro del sistema de protección social						
<i>Evolución de Indicadores</i>						
<i>Enunciado del objetivo</i>	<i>Indicadores</i>					
	<i>Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)</i> ⁷⁵	<i>Fórmula de cálculo</i>	<i>Cuantificación</i>			
			<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Fin: Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias que se encuentra en situación pobreza extrema y/o en situación de pobreza.						
Propósito: Aumentar los ingresos disponibles de las familias de zonas rurales (y, excepcionalmente, familias en zonas urbanas que viven en condiciones de ruralidad), que se encuentran en situación de	Familias aumentan su nivel de ingresos disponibles mediante la autoprovisión de alimentos.	(N° de Familias que aumentan sus ingresos disponibles / Cobertura Anual del programa) X 100 = 70% mínimo	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
	Familias disminuyen la proporción de su ingreso destinada a la adquisición de alimentos	(N° de Familias que declaran consumir los alimentos producidos / Cobertura Anual del programa) x 100 = 70% mínimo	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información

⁷⁵ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Publicaciones, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

pobreza extrema y/o pobreza, a través del ahorro que generan mediante la producción de alimentos para el autoconsumo.	Familias demuestran su satisfacción con los servicios entregados ⁷⁶	<i>(Nº de familias que se declaran satisfechas o muy satisfechas/Cobertura Anual del programa) x 100 = 70% mínimo</i>	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
	Porcentaje de aportes de los municipios participantes sobre el total del costo de los planes	<i>(Promedio del monto total del aporte de los municipios participantes / monto total de los planes) x 100 = 10%</i>	2,67%	5,35%	5,17%	Sin información
Componente: Familias implementan tecnologías apropiadas de producción de alimentos para el autoconsumo	Porcentaje de familias que implementan una iniciativa de producción familiar para el autoconsumo	<i>(Nº de familias que implementan tecnologías apropiadas de producción de alimentos / cobertura anual del programa) X 100 = 90% mínimo</i>	93,36%	91,45%	98,22%	Sin información
	Porcentaje de familias que reciben capacitación en tecnologías apropiadas de producción familiar para el autoconsumo.	<i>(Nº de familias que reciben capacitación en tecnologías apropiadas de producción familiar para el autoconsumo / Cobertura Anual del programa) x 100 = 60%</i>	100%	100%	100%	100%
	Costo promedio (en pesos) por iniciativa de producción familiar para el autoconsumo	<i>(Monto total financiamiento programa / Nº iniciativas de producción familiar para el autoconsumo) = \$195.000</i>	189.850	214.499	214.185	Sin información
	Costo promedio de capacitación en M\$ por familia atendida	<i>Monto total gasto en M\$ capacitación / Nº total de familias capacitadas</i>	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
	Porcentaje del costo de una iniciativa de producción	<i>(Costo de iniciativa de producción con el conjunto de tecnologías / costo total del plan familiar) x 100</i>	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información

⁷⁶ Ninguno de los estudios realizados anteriormente (Asesorías para el desarrollo y UC) permiten estimar el valor de este indicador para el conjunto de los usuarios de un periodo. La única aproximación que se tiene es el dato para la muestra de 350 familias del estudio de Asesorías para el Desarrollo. Sin embargo, este estudio realiza varias preguntas sobre satisfacción (si se les ha ayudado, si se está conforme con el número de visitas, si se les ha tratado bien, entre otras), con un rango de aprobación de 50 a 60%, según el tema. El valor obtenido no es traspasable directamente al indicador para el año 2008 porque implicaría una agregación y, además, porque no hay antecedentes que la muestra haya sido aleatoria. El estudio de la UC entrega un valor de 70 a 80 % de participantes que declaran estar satisfechos o muy satisfechos por el programa. Sin embargo ese dato, aun cuando se refiere a 56,6% de las familias participantes de ese año (2009), no es representativo del conjunto al no provenir de una muestra aleatoria. Adicionalmente, corresponde a información obtenida a través de la ficha familia que presenta una serie de limitantes como instrumento de captura de información. Ello ha llevado al panel a descartar la ficha como una fuente válida de información.

	Nivel de ejecución presupuestaria del programa	(Monto ejecutado al mes de Octubre año 2012/ Presupuesto total asignado al programa año 2012) *100 = 50% mínimo	71,90%	93,97%	100,00%	100,00 %
--	--	--	--------	--------	---------	-------------

Anexo 2(c): Propuesta de Matriz del Programa

ANEXO 2(c) PROPUESTA DE MATRIZ

A continuación se presenta un Marco Lógico Corregido del Programa, propuesto por el panel evaluador. Los principales criterios que guían las modificaciones realizadas con respecto al Marco Lógico inicial del Programa, son los siguientes:

1. Se afina el propósito del Programa, centrándolo en la búsqueda de ahorro en los gastos de alimentación del presupuesto familiar a través de la autoproducción, consumo de lo producido y hábitos alimentarios saludables.
2. Se asume explícitamente como un componente del Programa el establecer hábitos de consumo (de la auto-producción y hábitos alimentarios saludables).
3. Se establecen indicadores que permitan medir la eficacia del Programa en términos de su propósito y componentes, la variación antes-después y indicadores de sostenibilidad.
4. Se establece la necesidad de una reformulación de la Ficha de Familia del Programa, introduciendo una serie de indicadores en ella así como el levantamiento de una línea de base. Se consigna la necesidad de contar con una medición anual a una muestra representativa de hogares beneficiarios de años anteriores para medir sostenibilidad del Programa.
5. Se modifican algunos supuestos, que anteriormente incluían aspectos que son más bien parte de los logros que postula obtener el Programa y no constituyen factores no controlados y externos a él.

PROPUESTA MATRIZ DEL PROGRAMA⁷⁷

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE APOYO A FAMILIAS PARA AUTOCONSUMO				
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2006				
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (DESDE 2011), MIDEPLAN (2006-2010)				
SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES				
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Fortalecer el ámbito de ingreso dentro del sistema de protección social				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de	Fórmula de Cálculo	(Periodicidad de medición	

⁷⁷ Ver Metodología para Construcción de Matriz de Marco Lógico en www.dipres.cl, Control de Gestión, Evaluación de Programas Gubernamentales.

	Control) ⁷⁸			
FIN: Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias que se encuentran en situación pobreza extrema y/o en situación de pobreza.				
PROPÓSITO: Generar ahorro en el gasto por concepto de alimentos realizado por las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema y/o pobreza y viven en zonas rurales (y excepcionalmente en zonas periurbanas). Ello, a través del autoconsumo de alimentos derivado de la implementación de tecnologías de producción familiar, y el fomento del aprovechamiento de los recursos y alimentos que dispone la familia.	EFICACIA: Hogares cuya producción de alimentos alcanza en términos monetarios al 10% del ingreso autónomo de corte para un hogar en pobreza rural ⁷⁹	(N°de hogares beneficiarios cuya autoproducción (valorizada en pesos) alcanza un monto igual o superior al 10% del Ingreso de corte para hogares pobres rurales/N°de hogares beneficiarios anuales del Programa) X 100	Encuesta externalizada a una muestra de beneficios/as Encuesta CASEN	Las familias con el apoyo del Programa logran disminuir al máximo las pérdidas de producción (por ataque de plagas y enfermedades, falta o exceso de agua, entre otros), neutralizando factores externos que influyen negativamente.
	Mediana de ahorro obtenido por las familias beneficiarias ⁸⁰	Valor correspondiente al percentil 50 de la distribución (ahorro en pesos obtenido por las familias beneficiarias anuales)	Encuesta externalizada a una muestra de beneficios/as	
	Porcentaje promedio del gasto en alimento cubierto como efecto de lo producido en el Programa ⁸¹	(Promedio ahorro mensual en gasto en alimento (valorización en pesos de la autoproducción), hogares beneficiarios anuales/Promedio gasto mensual total en alimentos, hogares beneficiarios anuales) X 100	Encuesta externalizada a una muestra de beneficios/as Encuesta CASEN	La estructura familiar y la dinámica de empleo y actividades de sus integrantes permiten seguir implementando el Programa

⁷⁸ Ver Capítulo X de documento “Evaluación de Programas. Notas Técnicas”, División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Publicaciones, Sistema de Evaluación y Control de Gestión. Se debe incluir indicadores adecuados para medir las cuatro dimensiones del desempeño del Programa a nivel de propósito y componentes, según corresponda. En particular en el caso de los componentes, teniendo presente su naturaleza, considerar la pertinencia de la aplicación de las diferentes dimensiones y ámbitos de los indicadores. Incluir los indicadores que forman parte del sistema de monitoreo interno del programa y/o del Sistema de Información de gestión del PMG institucional.

⁷⁹ Con los antecedentes actuales que dispone el Programa no es posible estimar este indicador.

⁸⁰ Idem

⁸¹ Idem

	Porcentaje del gasto total del hogar (presupuesto) cubierto como efecto de lo producido en el Programa ⁸²	(Promedio ahorro mensual en gasto en alimento (valorización en pesos de la autoproducción) de hogares beneficiarios anuales/Promedio gasto mensual total de hogares beneficiarios anuales) X 100	Encuesta externalizada a una muestra de beneficios/as Encuesta CASEN	
	Diferencia promedio (en pesos) entre el monto de alimentos auto-producidos al inicio y término del Programa	(Monto promedio autoproducción mensual (valorizada en pesos) al término del Programa de hogares beneficiarios anuales) - (Monto promedio autoproducción mensual (valorizada en pesos) de hogares beneficiarios anuales al inicio del Programa)	Ficha familia (reformulada) Encuesta CASEN	
	Porcentaje de sostenibilidad de la Intervención después de 1 año ⁸³	(Nº de hogares beneficiarios año anterior que continúan utilizando las tecnologías transferidas/ Nº de hogares beneficiarios año anterior) X 100	Estudio anual a muestra representativa nacional de beneficiarios años anteriores	
	Satisfacción con los resultados del Programa a 1 año de concluido ⁸⁴	(Nº de familias que se declaran satisfechas o muy satisfechas con los resultados del Programa a 1 año de haber concluido/ Nº de familias beneficiarias del año anterior) x 100	Estudio anual a muestra representativa nacional de beneficiarios años anteriores	
	ECONOMÍA: Porcentaje de aporte municipal al Programa en relación aporte central ⁸⁵	(Monto total del aporte de los municipios participantes /Monto total aporte central al Programa) x 100 = 10%	Informe Técnico del Municipio por la ejecución del Programa (registro en SIGEC)	

⁸² idem

⁸³ idem

⁸⁴ idem

⁸⁵ Este indicador es posible de calcular con las bases de datos del Programa

COMPONENTE 1 Familias implementan tecnologías apropiadas, son capacitadas en el uso de ellas, hábitos alimentarios y obtienen producción de alimentos	EFICACIA: Porcentaje de familias que implementan iniciativas de producción familiar para el autoconsumo ⁸⁶	(Nº de familias que implementan una o más tecnologías de producción de alimentos / Nº de familias beneficiarias anuales del programa) X 100	Informe Técnico Final del Municipio por la ejecución del Programa (registro en SIGEC)	Factores externos (climáticos u otros) no obstaculizan la implementación La estructura familiar y la dinámica de empleo y actividades de sus integrantes permiten la implementación Disponibilidad de recursos profesionales y técnicos en las comunas focalizadas para prestar asistencia técnica a las familias participantes.
	Porcentaje de familias que reciben capacitación en tecnologías apropiadas de producción familiar para el autoconsumo. ⁸⁷	(Nº de familias que reciben capacitación en tecnologías apropiadas de producción familiar para el autoconsumo / Cobertura Anual del programa) x 100 = 60%	Reportes del Sistema Información Presupuestaria y Administrativa de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, Ministerio de Desarrollo Social.	
	Variación en el cumplimiento de hábitos alimentarios ⁸⁸	(Promedio en el test de hábitos alimentarios, familias beneficiarias, medición al término del Programa) - (Promedio en el test de hábitos alimentarios, familias beneficiarias, medición al inicio del Programa)	Test de hábitos alimentarios aplicado al inicio y término del Programa	
	CALIDAD: Satisfacción general de las familias beneficiarias con el resultado del programa ⁸⁹	(Nº de familias que se declaran satisfechas o muy satisfechas con el Programa/ Nº de familias beneficiarias anuales del Programa) x 100	Encuesta de satisfacción contenida en Ficha Familia; una medición al final de la intervención	
	Percepción de la pertinencia de la capacitación recibida ⁹⁰	Nº de familias que declaran haber sido capacitadas bien o muy bien en el uso y mantenimiento de las tecnologías/ Nº de familias beneficiarias anuales del Programa) x 100	Ficha Familia; medición al final de la intervención	

⁸⁶ Idem

⁸⁷ Idem

⁸⁸ No es posible calcular este indicador en la actualidad

⁸⁹ Los antecedentes actuales del Programa no permiten calcular este indicador.

⁹⁰ Idem

	EFICIENCIA: Costo promedio (en pesos) por iniciativa de producción familiar para el autoconsumo ⁹¹	(Monto total financiamiento programa / N° iniciativas de producción familiar para el autoconsumo)	Informe Técnico Final del Municipio por la ejecución del Programa (registro en SIGEC; una medición para cada Municipio al final de la intervención)	
ACTIVIDADES: Selección y diagnóstico de familias: ejecutores comunales seleccionan y diagnostican a las familias participantes del programa			Listado de familias seleccionadas Diagnósticos de familias	Factores externos (climáticos u otros) no obstaculizan la implementación
Plan de Acción Comunal: familias participantes cuentan con un plan de acción familiar (individual)			Planes de acción familiar Plan de acción comunal	La estructura familiar y la dinámica de empleo y actividades de sus integrantes permiten la implementación
Implementación: familias cuentan con los bienes, materiales, e insumos para la implementación de sus tecnologías			Actas de entrega de materiales Recepción técnica de las tecnologías	Disponibilidad de recursos profesionales y técnicos en las comunas focalizadas para prestar asistencia técnica a las familias participantes
Acompañamiento: familias reciben acompañamiento en el uso y manejo de sus tecnologías, mediante asistencia técnica y asesorías.			Actas de visitas, acompañamiento	

⁹¹ La base de datos del Programa hace posible estimar este indicador.

ANEXO 2(d): ANÁLISIS DE DISEÑO

1. Relaciones de causalidad de los objetivos del Programa (Lógica Vertical)

El Programa se fundamenta en abordar la necesidad de incremento de ingresos la cual corresponde a una de las dimensiones básicas de intervención del Sistema de Protección Social. El fin del Programa se define en términos de una contribución a mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y/o pobreza. Luego, el propósito especifica que dicha contribución ha de ser realizada por medio del aumento de los ingresos disponibles y plantea como medio el autoabastecimiento de alimentos en reemplazo de alimentos adquiridos. Se espera que con esta sustitución se genere un ahorro al disminuir el gasto destinado a la compra de alimentos.

El propósito y fin son consistentes con la necesidad en que se basa la intervención. Se plantea como único resultado final del Programa el aumento de ingresos disponibles o ahorro al reducir el gasto en la compra de alimentos.

Si bien para el Programa se han definido tres objetivos, la Secretaría Ejecutiva de Protección Social sólo ha recogido aquél ligado al incremento de ingresos en el Marco Lógico. Los otros dos objetivos relacionados con la mejora de los hábitos alimentarios y la distribución de tareas y manejo del presupuesto, conllevan actividades para la intervención que quedan al margen de la matriz. Los indicadores definidos se refieren, por lo tanto, sólo a la parte del Programa que el Ministerio de Desarrollo Social ha considerado como medular, en consideración de su rol en el Sistema de Protección Social.

En términos generales y sin hacer aún consideraciones de calidad y sostenibilidad, las actividades definidas apuntan a la implementación de tecnologías apropiadas de producción de alimentos. En otras palabras, las actividades (selección, plan de acción y siguientes) buscan que una familia pueda construir y manejar un invernadero, hacer pan en un horno móvil, hacer hortalizas en conserva o tener plantas aromáticas en botellas o mangas, por mencionar algunos ejemplos de las tecnologías. Son prácticas sencillas y en teoría posibles de ser implementadas con la entrega de materiales y capacitación (acompañamiento), en el periodo de la intervención (ver proceso en Anexo 3). Esto se confirma al revisar la trayectoria del indicador de implementación que se ha mantenido constante sobre un 90% en los tres años para los que hay información.

No obstante a lo anterior, el nivel en que las tecnologías y la producción familiar impactan en el ingreso disponible es incierto. El capítulo 2.1 hace una estimación del techo para el aumento en el ingreso por efecto de la sustitución de alimentos adquiridos, llegándose a una cifra aproximada de un 10%. No obstante, existe una serie de limitantes que dificultan que la intervención pueda alcanzar el aumento potencial:

a) Limitantes para lograr una sustitución perfecta:

- Ya se ha señalado que sólo parte de la canasta de alimentos es sustituible por producción doméstica. Los alimentos menos reemplazables son los abarrotados y una serie de alimentos procesados que van desde el aceite hasta la hierba mate. En el capítulo 2 se hace una estimación en base a datos encontrados en la literatura que apuntan a que entre un 20% y 30 % del consumo familiar de alimentos podría ser provisto por la producción propia. Este cálculo debería ser

válido para la población que vive en áreas periurbanas y en pequeñas concentraciones de población, en las que existe un mercado de alimentos frescos y procesados durante todo el año⁹². No obstante, la cifra podría perder validez en localidades de asentamientos dispersos y zonas remotas, en las que la compra de víveres ocurre en forma esporádica y la proporción de alimentos no perecibles que se adquieren es mayor todavía.

- Las familias rurales tienden habitualmente a consumir lo que producen, vender ocasional e informalmente o intercambiar productos. Con ello, es posible que no se logre reemplazar todos los alimentos que se compran y que podrían ser sustituidos⁹³. Si las tecnologías ayudan a conseguir una mayor producción y de buena calidad, es probable que la proporción que se venda tienda a aumentar. Además, es plausible pensar que una parte de la producción familiar se podría perder por ataques de plagas y enfermedades u otros factores.
- Se asume también que las familias utilizarán las tecnologías en los momentos que son particularmente favorables para la producción, que en general es la primavera y el verano. Sin embargo, es frecuente que esa sea la época en que, al menos, la agricultura genera mayor demanda de mano de obra de temporada. Es también la época de otras demandas de trabajo, por ejemplo en el sector turismo. Con ello, es un momento en el año en que el costo de oportunidad de las actividades de las familias tiende a aumentar. Muchas mujeres jefas de hogar de segmentos vulnerables trabajan en ese periodo como temporeras, por dar un ejemplo. La posibilidad que ellas mantengan consistentemente la producción en el hogar durante la temporada y con ello puedan sustituir todos los alimentos adquiridos que son reemplazables, es baja, al menos, en aquellas áreas donde se concentra la demanda de mano de obra⁹⁴. Ello sería menos válido para personas con menor movilidad para desplazarse a conseguir trabajo, por edad, algún impedimento físico o alguna otra razón.

b) Limitantes para generar ahorro real mediante la sustitución

- La sustitución de alimentos adquiridos por medio de aquéllos que se producen en el hogar difícilmente puede ocurrir en forma pareja a lo largo del año. La producción de la mayoría de las frutas y hortalizas se concentra en el verano. En dicha época y en condiciones normales (sin sequía, por ejemplo) el incremento de la oferta hace que bajen los precios. Por el contrario, en los meses de invierno, la disminución de la oferta va directamente ligado con un aumento de los precios, más aún cuando las frutas y hortalizas son llevadas desde largas distancias. De considerarse el ingreso familiar en una unidad de tiempo de, por ejemplo un año, reemplazar alimentos en el verano, cuando hay abundancia y relativamente bajos precios, debería tener un efecto bajo si la familia consume los productos durante todo el año, ya que en invierno los habría de comprar de todas maneras y a precios significativamente más altos⁹⁵.

⁹² Según el estudio llevado a cabo por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, 25% de los beneficiarios analizados vivía en asentamientos concentrados (pueblos, villorrios, entre otros).

⁹³ La venta de productos podría tener un efecto positivo en la generación de ingresos, incluso aún mayor que el de la sustitución de alimentos. El estudio llevado a cabo por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica sugirió que los casos de aumentos de ingreso mayores se relacionarían con familias que informalmente venden parte de su producción.

⁹⁴ En el marco de la intervención, la calendarización de actividades hace que el cultivo se realice entre diciembre/enero y hasta mayo/junio (ver procesos en Anexo 3). Esto no significa que en los años siguientes se seguirá concentrando la producción en ese periodo.

⁹⁵ Para profundizar el tema de las variaciones estacionales de los precios de hortalizas se recomienda revisar el estudio "Manejo de información para la realización de una comercialización eficiente de hortalizas" de Gina Leonelli (Universidad Católica de Temuco, 2002), como también los boletines de

- Lo anterior implica que, de calcularse el efecto de la sustitución del alimento en el ingreso, se debería considerar la estacionalidad, lo cual está asociado al momento en que ocurre el reemplazo. Adicionalmente, la demanda de productos alimentarios también fluctúa en el tiempo. Ésta suele contraerse al aumentar los precios y por factores estacionales y culturales. Si se considera, por ejemplo, el reemplazo de un producto en invierno cuando su precio es alto, habría que asegurarse que efectivamente el producto es consumido en invierno. Información a la cual el panel no tuvo acceso por parte del Programa.

En virtud de los aspectos señalados anteriormente, el cálculo del efecto real de la producción doméstica en el ingreso resulta complejo pues asume un conjunto de racionalidades y supuestos de los cuales el Programa desconoce. Más aún la consideración de los efectos agregados del Programa podría arrojar un balance que va en una dirección distinta a la sustitución y el ahorro deseado. Con el fin de mejorar los hábitos alimentarios se promueve el consumo de productos más sanos (con bajo contenido de grasa, por ejemplo) lo que a la larga podría significar para las familias un mayor gasto (ver estudio UC 2011).

Como se mencionó, el Marco Lógico deja afuera otros dos objetivos para los que, en la práctica, también se realizan actividades. Sin embargo, ninguna de esas actividades (principalmente talleres de capacitación para hábitos, distribución de tareas y manejo del presupuesto) son capaces de contribuir directamente al logro del propósito expresado en el aumento de ingresos disponibles. Estas actividades estarían impactando en los hábitos alimentarios de las familias, favoreciendo una mejor condición nutricional y ayudando a las personas a organizarse mejor. Sin embargo, no existe información que avale dichos efectos. El Programa carece de una línea base confiable que dé cuenta de las necesidades específicas en estas materias, por lo que tampoco es posible señalar si hay indicios de algún tipo de mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

El panel estima que el Programa debería fortalecer su potencial efecto en el aumento de ingresos mediante la incorporación de un componente dirigido a fomentar y apoyar la venta de excedentes de la producción familiar de alimentos. Tanto la literatura internacional que se ha revisado (ver capítulo 2), como la información recogida para el Programa por el estudio de la UC de 2011 y la información entregada por una serie de entrevistados, ponen de manifiesto las posibilidades que puede ofrecer la venta como motor de generación de ingreso en familias rurales pobres. Hasta la fecha la venta de la producción no ha sido estimulada por el Programa y ha sido más bien vista como un efecto no intencionado de la intervención. Ello se explica por la convicción de los ejecutores del Programa que el perfil de los beneficiarios hace que el emprendimiento y la comercialización no sea la mejor opción para incrementar los ingresos. Se piensa que, si este segmento fuera apto para ese tipo de estrategias, se habría interesado por la oferta programática del FOSIS (Programa de apoyo al microemprendimiento y Programa de apoyo a acciones económicas). Además, la teoría de cambio que sustenta la intervención se basa en el reemplazo de alimentos adquiridos. Sería importante que el Ministerio de Desarrollo Social pudiese hacer una revisión profunda de este supuesto, puesto que se opone a la evidencia encontrada en varios países de la región. Para entender mejor el perfil del beneficiario, sería altamente recomendable el levantamiento de una línea base puesto que hasta la fecha no se dispone de información concluyente que sostenga las hipótesis de intervención del Programa.

precios de ODEPA. En muchos productos la diferencia de precios entre periodos de abundancia y escasez supera el 100%.

La agregación de un componente de venta de excedentes implica incluir actividades que ayuden a las personas a poder vender a mejores precios, a juntar volumen, entre otros aspectos. Sería una vía que complementaría la promoción de autoconsumo y que debería tener una estrecha coordinación con la oferta programática de otras instituciones como FOSIS e INDAP. Se parte de la base que a diferencia de los programas de microemprendimiento, el Programa de Autoconsumo apoyaría las ventas fundamentalmente a nivel informal todavía y en un volumen muy reducido. Fundamentalmente, se habría de buscar que las familias asumieran una disposición a vender productos y ensayaran la venta en pequeñas cantidades con los productos que no se consuman en la casa.

Hoy en día en el ámbito rural la estructura de ingresos de las familias está marcada por la predominancia de ingresos extraprediales tanto agrícolas como no agrícolas. Ello implica, por ejemplo, el trabajo asalariado en labores como poda y cosecha de fruta, como también en otros sectores de la economía (construcción o acuicultura, por ejemplo), y también la prestación de servicios (cuidado de predios y parcelas de agrado, conducción de taxis colectivos en poblados cercanos, entre otros). En Chile, un 59,5% de los ocupados rurales percibe su ingreso de una actividad agrícola, mientras que el 40,5% restante, en una actividad del algún otro sector⁹⁶. Esta última fracción ha tendido a aumentar en la última década.

Una serie de trabajos⁹⁷ apuntan a que el empleo rural no agrícola sería una de las vías que han mostrado una contribución a reducir la pobreza a través del aumento del ingreso, pero que han sido menos exploradas en los programas latinoamericanos. Ello lleva a plantear al panel la recomendación que el Ministerio de Desarrollo Social explore una vía programática alternativa y complementaria al autoconsumo, que apunte a favorecer el acceso al empleo rural no agrícola, lo cual tendría mayor impacto en el ingreso de las familias en condiciones de pobreza rural. Esto supone conocer con mayor profundidad las limitantes de la población potencial de beneficiarios que le impiden tener actividades asalariadas. Nuevamente se refuerza la necesidad de profundizar en el conocimiento de la población rural que intenta atender el Ministerio, en especial la población potencial del Programa de Autoconsumo. Cabe destacar que el panel no tuvo acceso a ningún estudio o antecedentes que dieran cuenta de las particularidades del grupo objetivo del Programa.

El Programa cuenta con un solo componente con limitadas posibilidades de contribuir eficazmente al logro del propósito, si bien las tecnologías entregadas a las familias pueden tener beneficios de otra índole. Por ejemplo, los participantes pueden mejorar cualitativamente la alimentación (por ejemplo, al contar con frutas y hortalizas de mejor calidad que las que se compran o poder contar con verduras en conserva para el periodo invernal). Sin embargo, no existen evidencias de que el medio (programa) sea suficientemente robusto para alcanzar el propósito. Además, el panel estima que los potenciales beneficios del Programa no quedan recogidos en el propósito tal como fue formulado.

Las causas que dan origen a que las familias no dispongan de ingresos suficientes para cubrir todas las necesidades son múltiples y extremadamente complejas. Más aún aquéllas que gatillan la pobreza rural que se caracteriza por ser marcadamente persistente en comparación con la urbana. Por lo tanto, la intervención del Programa

⁹⁶ M. Dirven en su trabajo "El empleo rural no agrícola. Estrategias de generación de ingresos y reducción de la pobreza" (abril de 2011, documento en el marco del proyecto "Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo" del Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural RIMISP) hace una revisión acabada del empleo rural no agrícola en Latinoamérica.

⁹⁷ Por ejemplo, el de M. Dirven: "El empleo rural no agrícola –tendencias, interpretaciones y políticas–", documento para la reunión de expertos sobre "Población, territorio y desarrollo sostenible", Santiago 16-17 de agosto 2001.

vía fortalecimiento del autoconsumo sólo incide en una de las causas, limitando las posibilidades de realizar una contribución a mejorar los ingresos disponibles de las familias rurales según las razones expuestas anteriormente.

Desde el punto de vista de las necesidades de las familias pobres, sobre todo rurales, el panel concuerda que se justifica plenamente buscar alternativas para apoyar la generación de ingresos o la reducción de gastos. No obstante, el Programa se plantea un propósito que es improbable de lograr con los medios propuestos. Ofrece un apoyo de extrema simplicidad ante una problemática que es compleja, que se manifiesta heterogéneamente en las diferentes zonas del país y que además es dinámica en el tiempo. Además, no hay evidencias que los objetivos actuales se materialicen.

Dentro de los programas del sistema de protección social no se cuenta con otras alternativas para la dimensión ingreso en las áreas rurales. El estudio cualitativo llevado a cabo en el marco de la evaluación también resalta como un aspecto crítico de la intervención la inexistencia de una vinculación con otras iniciativas ligadas a necesidades alimentarias y también la falta de relacionamiento con programas de índole productiva.

2. Sistema de indicadores del Programa (Lógica Horizontal)

PROPÓSITO

EFICACIA:

- Al orientarse a determinar prevalencia, el indicador de “Familias aumentan su nivel de ingresos disponibles mediante la auto-provisión de alimentos” no permite determinar cuán significativo es el aumento de ingresos. Es decir, puede cumplirse la meta de 70% de las familias que mejoran su ingreso, sin embargo, el aumento puede ser imperceptible. Se sugiere modificar la fórmula de cálculo a obtener una diferencia relativa del ingreso promedio antes y después de la intervención:
$$\frac{[(\text{promedio del ingreso disponible de las familias después de la intervención} - \text{promedio del ingreso disponible antes de la intervención}) / \text{promedio del ingreso disponible antes de la intervención}] \times 100}{100}$$
- Para cuantificar en qué medida las familias disminuyen los gastos para la compra de alimentos, sería recomendable modificar el indicador. Se sugiere el siguiente:
$$\frac{[(\text{proporción promedio del presupuesto destinada a compra de alimentos después de la intervención} - \text{proporción promedio del presupuesto destinada a compra de alimentos antes de la intervención}) / \text{proporción promedio del presupuesto destinada a compra de alimentos antes de la intervención}] \times 100}{100}$$

CALIDAD:

- El indicador puede considerarse como suficiente para sondear la conformidad de los beneficiarios, sin embargo, para efecto de mejorar las diferentes etapas de la entrega de los bienes y servicios sería recomendable aumentar el número de mediciones al menos a dos. Una medición adicional se podría realizar una vez finalizada la construcción de la tecnología.

ECONOMÍA:

- El indicador “Porcentaje de aportes de los Municipios participantes sobre el total del costo de los planes” debería permitir reconocer el grado de apalancamiento de

recursos de terceros. Se considera que podría abrirse también a otros actores que puedan contribuir al proyecto comunal, no sólo el Municipio.

EFICIENCIA:

- El Programa no ha considerado indicadores de eficiencia. Se sugiere incorporar uno que para cada Municipio dé cuenta de la relación entre el aumento del valor de la producción de alimentos con las tecnologías apropiadas y la inversión comunal. Este indicador debería ayudar a reconocer los tamaños óptimos de grupos para el Programa. La fórmula podría ser como sigue:
(Aumento promedio del valor de la producción –expresado en volumen producido por precio promedio anual- de alimentos con tecnologías apropiadas por Municipio respecto al valor promedio de la producción del diagnóstico comunal/monto total de la inversión en la comuna en el marco del Programa)

COMPONENTE:

EFICACIA:

- El indicador “Porcentaje de familias que implementan una iniciativa de producción familiar para el autoconsumo” permite adecuadamente describir el grado de implementación una vez que las familias han recibido los materiales y las capacitaciones. En el sentido opuesto da una idea de la tasa de deserción, información que también puede ser útil para mejorar la selección y la calidad de la entrega de servicios.
- El indicador “Porcentaje de familias que reciben capacitación en tecnologías apropiadas de producción familiar para el autoconsumo” no entrega información útil por cuanto todas las familias reciben capacitación y el grado de abandono queda definido con el indicador anterior. Se podría prescindir de éste o considerarlo un indicador de proceso ligado a la etapa de capacitación, de modo de ver el avance en la ejecución de talleres a nivel nacional.

EFICIENCIA:

- El hecho que el monto de apoyo por familia⁹⁸ esté definido a priori y en forma pareja hace que el cálculo del indicador “Costo promedio por iniciativa de producción familiar para el autoconsumo” no entregue información útil (se esperan valores homogéneos). Se podría eliminar.
- El indicador “Costo promedio de capacitación en M\$ por familia atendida” debería entregar información útil.
- El indicador “Porcentaje del costo de una iniciativa de producción” referido al costo de las tecnologías en sí respecto al costo del plan familiar completo, debería ser constante por cuanto el monto de ayuda por familia está pre-establecido. Se podría prescindir de él.
- Se podría incorporar indicadores de tiempo en la prestación del bien y servicio, los que, dado la fuerte incidencia de factores externos en los retrasos registrados, deberían considerar varios segmentos para diferenciar la gestión interna del efecto de terceros. Por ejemplo, “Número de días desde la elaboración del plan comunal hasta la licitación de los materiales”, “Número de días desde la licitación hasta la entrega de materiales en el Municipio”, entre otros (ver procesos en el Anexo 3).

⁹⁸El monto de apoyo por familiar no incluye los gastos de administración del Programa. En teoría este debería calcular con los gastos totales. Sin embargo, en el caso del Programa los gastos de administración son bajos.

ECONOMÍA:

- El indicador “nivel de ejecución presupuestaria del Programa” es necesario y está correctamente planteado.

Básicamente se han considerado dos fuentes de información para la determinación de los indicadores. La primera es la Ficha Familia que debe contener antecedentes de antes y después de la intervención. La segunda son los reportes de los Municipios contenidos en el SIGEC.

Técnicamente es factible cuantificar los indicadores, a pesar de que en general no se haya hecho hasta ahora. No obstante, hay limitantes respecto al levantamiento de la información, como también en cuanto a la administración de ella. En el Anexo 3 se describe la forma en que se realizan las encuestas tanto de diagnóstico como evaluación, resaltándose una serie de limitantes que impiden asegurar un levantamiento de información de calidad. En el caso del SIGEC, las limitantes se refieren más bien a la forma en que están incorporados los informes y las dificultades para poder extraer reportes agregados que permitan el monitoreo. Se trata de archivos individuales que han sido cargados en el sistema pero que no alimentan una base única con la que se puedan realizar los cálculos.

Puesto que no se cuenta con información consistente ni estimaciones previas al diseño de la intervención, en general, las metas expresan aspiraciones que no se sabe si son realistas, optimistas o están subestimadas. El hecho que hasta la fecha no se hayan cuantificado no permite tampoco saber si se han cumplido o no y emitir un juicio sobre si requerirían un ajuste.

ANEXO 3: Procesos de Producción y Organización y Gestión del Programa

1. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

El Programa cuenta con un componente que corresponde a la *transferencia de tecnologías apropiadas de producción de alimentos para el autoconsumo*. Los bienes y servicios son puestos a disposición de los beneficiarios en la forma de 101 tecnologías⁹⁹ estandarizadas ligadas a los alimentos en cuanto a su producción, procesamiento y/o elaboración, preservación y preparación. Cada una de las tecnologías se asocia con un set de materiales de construcción y/o insumos como también con contenidos de asistencia técnica. El Programa entrega estos elementos de modo que las familias puedan implementar las tecnologías.

Los elementos sustantivos del proceso de producción de bienes y servicios del Programa pueden sistematizarse en dos etapas:

- preparación y convocatoria
- ejecución del proyecto comunal (diagrama 2)

Ambas ocurren de manera secuencial para cada ciclo, el cual comienza en enero para finalizar en mayo o junio del año siguiente.

Descripción del proceso de preparación y convocatoria

Esta etapa incluye la preparación y realización de la convocatoria, hasta la firma del convenio con el Municipio. A continuación se describen y analizan los hitos más importantes de la etapa:

- Definición de focalización territorial y cobertura: a nivel central se analiza la base de datos de Chile Solidario para determinar las comunas en que se justificaría el Programa en virtud de la existencia de al menos 10 familias en la categoría PUENTE. Con ello se logra una propuesta de focalización de comunas. Luego, en función del presupuesto disponible, se hace una asignación de cupos de beneficiarios por comuna (cobertura). La propuesta es enviada a cada SERPLAC para revisión y eventualmente generación de una contrapropuesta. El resultado de este proceso de interacción entre los equipos nacional y regional es una selección definitiva de comunas a ser focalizadas con la intervención y una cobertura de familias por comuna. Esta información junto a los instrumentos, procedimientos, manuales, y otros documentos oficiales se cargan en el SIGEC¹⁰⁰.
- Invitación a los Municipios seleccionados a participar del Programa: a través del SIGEC los Municipios toman conocimiento de la posibilidad de participar. No hay restricciones para la repetición de un municipio en el Programa siempre y cuando exista demanda por la intervención. De tener interés deben aceptar la invitación a través del mismo sistema y enviar una propuesta de plan de trabajo que es técnica y económica. Ésta consiste en la siguiente información (versión 2011):

⁹⁹ Las tecnologías más usadas han sido: adquisición de semillas, gallinero mejorado, cama alta, horno mixto de barro, invernadero semi circular, utensilios de cocina, adquisición de gallinas, cerco convencional, invernadero tipo casa, abonera de montón, cajón escala, manejo de la alimentación de las aves, regaderas, almaciguera con materiales reciclables, sistema de riego por cinta, conducción de agua, almaciguera de cajón, elaboración de pan y cocina.

¹⁰⁰ SIGEC es el Sistema de Gestión de Convenios del Ministerio de Desarrollo Social. Corresponde a una plataforma en línea para la administración de los diferentes convenios de la institución para el traspaso de recursos a entidades ejecutoras, como por ejemplo, los Municipios en el Programa de Autoconsumo.

Propuesta técnica: antecedentes del Municipio, objetivos, justificación y metodología; etapas del proyecto (fechas probables) y recursos humanos requeridos.

Propuesta económica: plan de cuentas que contiene un registro de información contable de los procesos financieros involucrados en la ejecución de los convenios suscritos entre el Ministerio y otras instituciones.

- Aprobación de la propuesta técnica y económica; preparación y firma del convenio: la propuesta es revisada por la SERPLAC, solicitándose a los Municipios la modificación de algún aspecto, si es necesario. Una vez aprobada la propuesta se gatilla la preparación del convenio que será firmado posteriormente por el representante legal del Municipio y el SEREMI. El convenio (versión 2010) contempla: objetivos, beneficiarios, obligaciones del Municipio, informes técnicos, rendición de cuentas, recursos entregados, entre otros. Con la aprobación de la propuesta de los Municipios, el nivel central asigna también los recursos a las SERPLAC.

Análisis del proceso de preparación y convocatoria

La información disponible para priorizar comunas y determinar cobertura es precaria. La falta de criterios y ponderaciones en la selección de comunas deja espacio para arbitrariedades. En esta fase, se interpreta la “demanda” por el Programa en los Municipios a través de la existencia de familias PUENTE en virtud de una base de datos desactualizada. Se carece de mecanismos formales que permitan identificar dentro de este grupo aquellas familias que podrían requerir con mayor urgencia la ayuda del Programa de Autoconsumo o que hayan tenido previamente otras intervenciones del Sistema de Protección Social que generen condiciones óptimas para el éxito de esta intervención.

Descripción del proceso de ejecución del plan comunal

Esta etapa comienza con la firma del convenio de ejecución entre la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Desarrollo Social (SERPLAC) y el Municipio. Su finalización ocurre con el cierre administrativo del convenio. Desde el 2008 tiene una duración de 9 meses, previamente eran 7.

A continuación se describen y analizan los hitos más importantes de la etapa, según el diagrama 2:

- Selección de apoyos o monitores técnicos: los Municipios tienen libertad para la selección de los integrantes del equipo salvo en cuanto a cumplir el requisito que estos apoyos deben ser de las áreas productiva y social (ver punto 2 del Anexo). Si bien la conformación del equipo municipal se lleva a cabo una vez firmado el convenio con la SERPLAC, se ha promovido iniciar la búsqueda previamente, durante la etapa de convocatoria, para evitar atrasos luego en la implementación. Los monitores seleccionados son capacitados por los ATE del FOSIS a través de reuniones, talleres y acompañamiento durante la implementación en virtud de un esquema que se define caso a caso, sin existir una directriz más específica del Programa. Cada año hay un recambio de aproximadamente un 60% de los técnicos.
- Selección de familias: una vez transferidos los recursos al Municipio correspondiente a un 40% del total¹⁰¹, comienza la búsqueda de las familias que

¹⁰¹ El traspaso de recursos está compuesto por dos cuotas, la primera de un 40% una vez que el convenio es aprobado por resolución y la segunda cuota de un 60% una vez aprobado el PAC vía resolución.

potencialmente podrían ser beneficiadas con el Programa. Al igual que para la selección de monitores, la Secretaría Ejecutiva (hoy División de Promoción y Protección Social) ha promovido partir cuanto antes con esta parte del proceso debido a los retrasos que puede generar para la posterior implementación. La selección de familias es llevada a cabo según los criterios y la forma que determine cada Municipio, no existiendo estándares al respecto. Es frecuente que se haga una preselección de localidades para luego invitar familias de la localidad. De esta forma se pretende concentrar espacialmente a los beneficiarios, reduciendo los tiempos y costos de desplazamiento¹⁰². La única exigencia que el Municipio debe cumplir según la Modalidad de Operación¹⁰³ es conformar un grupo según la cobertura asignada, con familias rurales PUENTE y, si aún hay cupos disponibles, con aquéllas de Chile Solidario en etapa de seguimiento (o familias en alguna situación excepcional). Una vez que el Municipio ha definido una preselección de familias, éstas son contactadas, visitadas, informadas del Programa e invitadas a participar. De aceptar la invitación los jefes/as de familia firman una carta de compromiso¹⁰⁴. El Municipio revisa que las familias no sean beneficiarias de PRODESAL. La lista de familias seleccionada por el Municipio y que ya han aceptado participar, es revisada por la SERPLAC respecto al cumplimiento de los requisitos definidos en la Modalidad de Operación. Ocasionalmente se visita alguna de las familias a modo de control. En el caso de incluirse excepcionalmente familias urbanas, se debe solicitar la validación técnica de FOSIS. La aprobación del listado definitivo de beneficiarios se formaliza a través de un Oficio firmado por el Seremi de Desarrollo Social. En algunas regiones se organizan Mesas de Sanción, conformadas por el equipo de monitores del Municipio, los ATE (FOSIS) y los Gestores Territoriales (SERPLAC), en las que se acuerda la selección definitiva, considerándose el acta de la reunión como el respaldo formal.

- Realización del diagnóstico familiar: Con cada familia participante, la dupla profesional del Municipio ejecutor realiza una entrevista que por lo general abarca un máximo de 2 horas, completando el Cuadernillo de Diagnóstico. La entrevista recoge información autodeclarada sobre ingresos y gastos familiares, hábitos alimenticios, entre otros. Posteriormente, en gabinete, los antecedentes recogidos son digitados, traspasándolos al formato establecido para la Ficha Familia (Excel). Recién el 2011 se incluyó explícitamente en la Modalidad de Operación la exigencia de completar la Ficha Familia con la información levantada a través de los Cuadernillos. Anteriormente el llenado de este instrumento había sido considerado una actividad opcional y la completación de la información no se había realizado de manera sistemática. Ello explica las falencias detectadas por uno de los estudios que se han llevado a cabo para el Programa previo a la presente evaluación¹⁰⁵, las que se refieren a la ausencia de Fichas para algunas familias y a vacíos de información en las Fichas que han sido completadas. Los ATE deben revisar todos los cuadernillos, pudiendo hacer observaciones y solicitar completación o modificación de la información. Ocasionalmente, los ATE realizan un muestreo y visitan algunas de las familias para verificar los antecedentes recogidos en el cuadernillo.

¹⁰² Según el estudio llevado a cabo por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, 25% de los beneficiarios analizados vivía en asentamientos concentrados (pueblos, villorrios, entre otros).

¹⁰³ La Modalidad de operación es el nombre que recibe el documento oficial que define la modalidad de transferencia de los recursos para la ejecución del programa. Es aprobado mediante una Resolución del Ministro de Desarrollo Social.

¹⁰⁴ La carta de compromiso contiene una declaración de pertenencia del grupo familiar al Sistema de Protección Social Chile Solidario y de que ha sido visitado por la Municipalidad respectiva. Se manifiesta el consentimiento de participar en el Programa y recibir los beneficios de éste en una fecha preliminarmente establecida.

¹⁰⁵ Ver estudio Centro de Políticas Públicas Universidad Católica páginas 32-33

- Definición y aprobación del Plan de Acción Familiar: Las familias beneficiarias participan en un taller en que el equipo del Municipio ejecutor da a conocer las tecnologías disponibles en el marco del Programa. Normalmente el taller es de carácter expositivo (con uso de material audiovisual), con una duración de 2 ó 3 horas. En algunas comunas el Municipio cuenta con un Centro Demostrativo en donde las familias participantes pueden conocer las tecnologías ofrecidas en el marco del Programa (por ejemplo, en el espacio de un liceo agrícola)¹⁰⁶. Con los antecedentes recogidos en el diagnóstico, los monitores hacen una preselección de tecnologías factibles de ser implementadas con cada familia acorde a las particularidades locales y del grupo. Mediante una visita de campo, la preselección de alternativas se presenta a cada familia y se acuerda con ella un grupo de tecnologías a ser incorporadas al plan familiar. Cuán apropiada es una tecnología se entiende principalmente en relación con el grado de factibilidad que tiene en el contexto particular. Suele ocurrir que la familia prefiere una alternativa que, desde el punto de vista del monitor, no es factible por las condiciones específicas del hogar y su entorno. El Programa establece la búsqueda de un acuerdo como mecanismo para la definición de las tecnologías a ser finalmente implementadas. El estudio cualitativo llevado a cabo en el marco de la evaluación sugiere que la decisión de las tecnologías descansa más en el equipo municipal que en el beneficiario. Una vez seleccionadas suelen realizarse ajustes por cuanto las familias se arrepienten de alguna elección y cambian de opinión. Aquellas tecnologías ligadas a cultivos de hortalizas (invernaderos, por ejemplo), frutales y la construcción de gallineros son las más frecuentes. Todos los planes acordados con las familias beneficiarias deben ser revisados por los ATE quienes deben analizar la adecuación de las tecnologías seleccionadas a las necesidades recogidas en el diagnóstico como, a su vez, si las compras están de acuerdo con las tecnologías que se implementarán. De no encontrarse inconsistencias o falencias en los planes, éstos son aprobados.
- Formulación y aprobación del plan de acción comunal: el conjunto de los planes familiares del Municipio son agregados en un instrumento único que fundamentalmente consiste en un plan de adquisiciones. El plan resultante es revisado técnicamente por los ATE y posteriormente por los Gestores Territoriales de la SERPLAC. Una vez que el plan ha incorporado las observaciones que estos dos organismos hubieren realizado, se procede a realizar una aprobación formal mediante una Resolución de SERPLAC. La materialización de este acto administrativo da pie a la realización del segundo desembolso al Municipio consistente en el complemento equivalente al 60% del presupuesto total.
- Realización de las adquisiciones: en conformidad con la Ley N° 19.886 de Compras Públicas, los Municipios están obligados a realizar todas las adquisiciones iguales o mayores a 3 UTM mediante el Portal Chile Compra. En esta parte del proceso, se generan los mayores retrasos en la ejecución del plan municipal por varias razones¹⁰⁷: por la falta de coordinación interna en el Municipio y las demoras que puede tener el Área de Finanzas en llevar a cabo las licitaciones; por la existencia de pocos proveedores en el lugar, los que usualmente no están formalizados ni menos inscritos en el Registro de Proveedores del Portal; por el tiempo que puede tardar la gestión de un proveedor único, una vez declaradas desiertas tres licitaciones; por la duración del envío de

¹⁰⁶ Otras comunas también generan la instancia de que sus familias puedan conocer en terreno las tecnologías, por ejemplo en la región de La Araucanía existe un centro demostrativo en la comuna de Imperial, sector el Rulo, en la cual han participado familias (con ejecutores) de las comunas Freire, Gorbea, Carahue, Temuco, entre otros. Esto también ocurre en otras regiones.

¹⁰⁷ El estudio de Asesoría para el Desarrollo también aborda este punto, ver página 27

los bienes cuando los proveedores están distantes. La realización de las adquisiciones toma por lo menos 20 días hábiles y puede extenderse a varios meses en función de los retrasos que se acumulen. Según los entrevistados, la compra de animales suele ser particularmente engorrosa para los Municipios por cuanto los proveedores locales son pocos y no están formalizados, y las compras se realizan en lugares distantes con los consecuentes incrementos de los costos de transporte y tiempos de reparto. Se estima que en todas las regiones se genera al menos 1 mes de retraso sólo por las dificultades en las adquisiciones. Una vez que los materiales e insumos han sido recibidos por el Municipio son repartidos a cada una de las familias participantes de acuerdo a los planes acordados. Los ATE y ocasionalmente los Gestores Territoriales de la SERPLAC supervisan la adquisición de los bienes a través de visitas que realizan a los Municipios y las familias. De detectarse algún problema en la calidad o tipo de materiales repartidos se hace la observación al Municipio de manera que se tomen las medidas correctivas que sean necesarias.

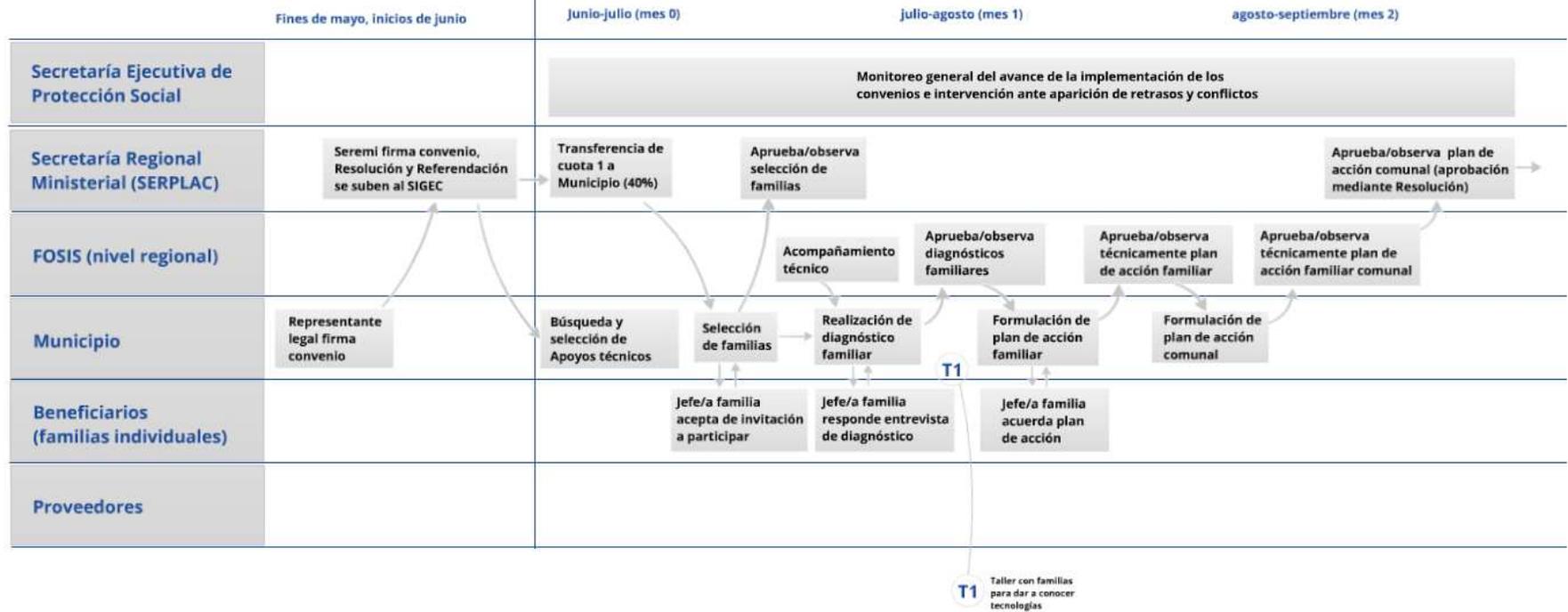
- Realización de talleres de capacitación: El equipo de monitores contratado por el Municipio lleva a cabo talleres temáticos en áreas transversales (como por ejemplo, higiene en la manipulación de alimentos y/o hábitos de consumo) o específicas de acuerdo a las tecnologías que se implementarán (por ejemplo, producción animal, construcción de invernaderos, entre otros). El número, el local físico, el contenido y la duración de los talleres varía en cada Municipio. Los participantes tienen la posibilidad de recibir apoyo para la movilización (mediante bus contratado por el Municipio), alimentación y para el cuidado de niños durante la actividad, lo cual favorece especialmente la participación de las mujeres en las actividades. En algunos casos los Municipios hacen artículos promocionales para regalo a los participantes (por ejemplo, gorros).
- Realización de las construcciones: Al momento de recibir los materiales e insumos, las familias deberían haber participado en los talleres y estar en condiciones de realizar las construcciones que sean necesarias para implementar las tecnologías acordadas en los planes. Para medidas más difíciles de instalar, en algunos Municipios se emplean recursos del Programa para contratar maestros que realicen las construcciones en función de los estándares técnicos. Esto se hace para asegurar la calidad de construcción, pero también para apoyar a los beneficiarios que casi en su totalidad son mujeres (94%). En esos casos, las familias colaboran, por ejemplo, a través de la limpieza del terreno. Durante esta fase, las familias son acompañadas por los monitores. Sin embargo, según los entrevistados (incluyendo FOSIS), la disponibilidad de recursos para movilizarse se transforma en un obstáculo para llegar a todas las familias con la frecuencia que sería necesaria para garantizar que todas las construcciones se lleven de acuerdo a los estándares definidos y las tecnologías sean correctamente implementadas. Ello ha llevado a los Municipios a seleccionar familias concentradas espacialmente de modo de facilitar los traslados. Los técnicos estarían visitando entre 2 y 3 veces cada familia para revisar las tecnologías y ayudar en la construcción. La etapa de construcción es supervisada en terreno por el ATE quien realiza visitas a familias aleatoriamente. En una primera revisión de las obras aproximadamente un 70% está en condiciones de ser aprobada sin observaciones, el resto debe incluir alguna medida de corrección. Una vez aprobada, se genera un acta de recepción. FOSIS tiene la meta de lograr entre un 30% y un 80% (según la región) de las construcciones aprobadas en función de los estándares, en base a un muestreo aleatorio. Es decir, selecciona aleatoriamente un 30%, dentro del cual debe haber pleno cumplimiento de los estándares. También los Gestores Territoriales de SERPLAC realizan visitas de inspección. A partir de 2011 se está realizando la supervisión con una ficha estandarizada. Toda visita de supervisión genera un acta del cual queda un ejemplar en posesión de la familia participante.

- Implementación de las tecnologías por parte de las familias y acompañamiento del equipo técnico: entre el mes 6 y el 8 las familias implementan las tecnologías, apoyados por los técnicos quienes los visitan 1 vez al mes¹⁰⁸. En estas visitas también se refuerzan aspectos de los hábitos alimentarios, tarea que asume principalmente al apoyo social. Durante esta etapa, el SAT sigue haciendo recepciones de las construcciones, si fuese necesario, y acompaña al equipo municipal, participando de algunas de las actividades con las familias (por ejemplo, talleres).
- Realización de taller de evaluación participativa: según los entrevistados, normalmente se realiza una actividad de cierre en el que se combinan varios objetivos. Es la instancia donde se pueden tomar los datos para completar la Ficha Familia con similar información que para el Diagnóstico, en el caso que no se haya hecho durante las últimas visitas en los hogares de los participantes. Algunos cálculos de ingresos que sirven de base para la comparación con el diagnóstico, se realizan estimativamente ya que la producción aún no está lista al momento de cierre¹⁰⁹. En el taller también se evalúa la intervención y se realiza una ceremonia en que usualmente los participantes reciben un diploma.
- Reporte y rendiciones de los Municipios: el Municipio debe reportar técnicamente al mes 5 y al finalizar la intervención en el mes 9 ó 10. Los informes dan cuenta del avance en la realización de actividades, incluyendo un detalle de las tecnologías que están siendo implementadas por la familia. Al mes 5, se espera un reporte de 100 % de las construcciones finalizadas, aunque en la práctica frecuentemente se generan retrasos. Los informes son cargados en el SIGEC y revisados técnicamente por el SAT, para luego ser aprobados por la SERPLAC mediante la misma plataforma. Conforme a la Resolución 759 de Contraloría, el Municipio rinde los gastos del Programa mensualmente por medio de una planilla Excel que es completada y subida al SIGEC. Los respaldos contables de los gastos, acompañados de un reporte del SIGEC, son enviados físicamente a la SERPLAC que los revisa y aprueba. Aparte de las 9 rendiciones que debe hacer el Municipio, se genera un Informe Financiero Final que incorpora los gastos finales por ítem como también los reembolsos que el Municipio debería realizar, en el caso de existir algún saldo.
- Cierre administrativo del Programa: la aprobación técnica del informe final por parte del SAT, más aquélla que realiza la SERPLAC, tanto para el informe técnico como para el financiero, dan curso a la Resolución de Cierre del Convenio que emite la SERPLAC.

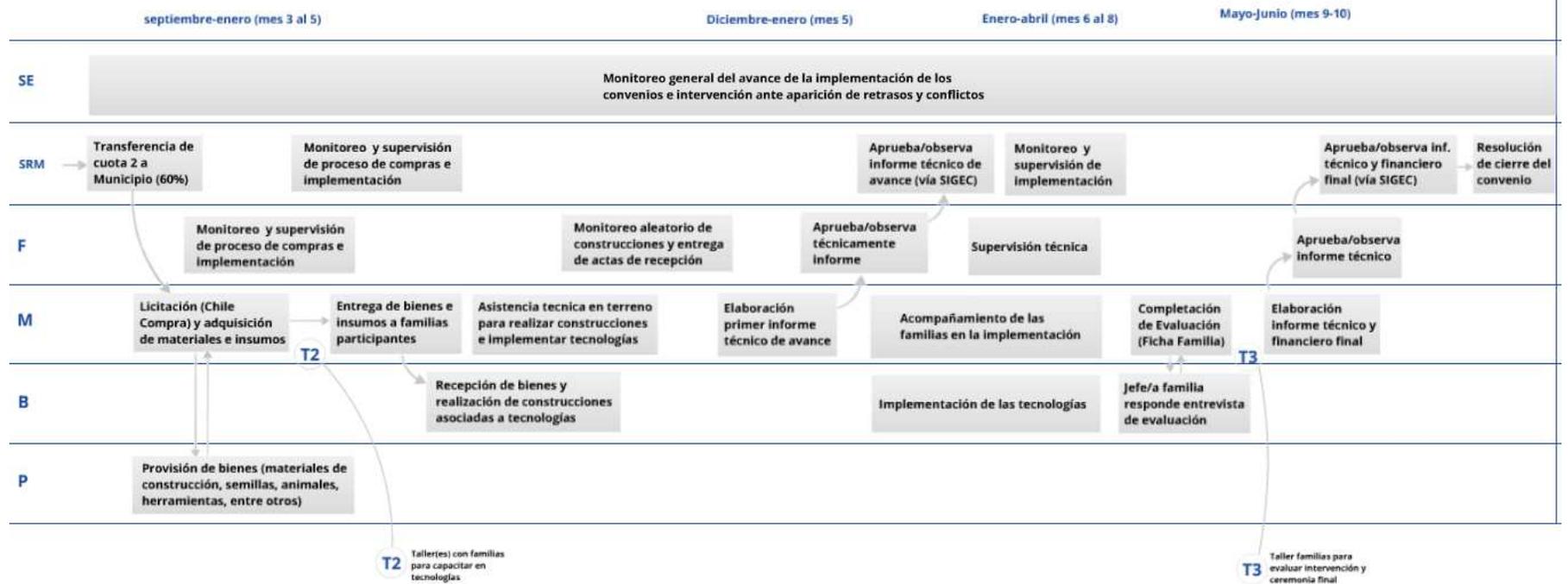
¹⁰⁸ Ver estudio del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, página 39

¹⁰⁹ Ver estudio Asesorías para el Desarrollo página 45

Comienzo etapa de ejecución de plan de trabajo por parte de Municipio



Término de etapa de ejecución de plan de trabajo por parte de Municipio



Análisis del proceso de ejecución del plan comunal

Los apoyos técnicos (ver perfil en punto 2) contratados por el Municipio juegan un rol fundamental en la entrega de los productos del Programa a las familias participantes. Hay varios aspectos en el proceso que sugieren dificultades importantes para contar con personas idóneas en todas las comunas. La carencia de un mecanismo formal de selección (por ejemplo, con criterios transparentes), deja espacio para arbitrariedad en la contratación sin privilegiar capacidades técnicas. Tampoco existe un procedimiento de evaluación de desempeño ni un registro formal de las personas que han actuado como monitores, el cual debería ser útil para privilegiar personas con experiencia previa y buen desempeño, descartando quienes no lo tienen. Adicionalmente, en las áreas rurales es común que exista una limitada disponibilidad de técnicos con la formación y experiencia necesaria para satisfacer las necesidades del Programa, más aún cuando se trata de zonas aisladas.

La ausencia de criterios para seleccionar a las familias participantes abre varias interrogantes. El Programa parte de la base que es necesario que la familia tenga interés real en recibir los beneficios del Programa, de lo contrario es previsible que la adopción de las tecnologías será deficiente. No obstante, al comenzar la búsqueda con una invitación *desde el Municipio* se genera un sesgo¹¹⁰. Es poco probable que todas las familias que carecen de un interés real por el Programa se autoexcluyan luego de haber sido invitadas. Según los entrevistados, frecuentemente hay familias que han sido incorporadas con el fin de llenar todos los cupos asignados al Municipio y que coinciden con quienes en el transcurso de la intervención no participan de las actividades o dejan sin uso las tecnologías recibidas¹¹¹. La priorización, primero de localidades (pueblos, poblaciones), y luego de familias, impulsa la búsqueda de hogares que estén cerca unos de otros, quedando en segundo plano otros aspectos como podría ser si las personas están dispuestas e interesadas en participar. Adicionalmente, si dentro de las familias que califican por ser rurales y PUENTE hubiese diferencias en cuanto al perfil de necesidades, entonces el proceso como está definido carece de medios para ayudar a la identificación y priorización de grupos para los cuales esta intervención podría ser más relevante en desmedro de otros para los que podría serlo menos.

La forma en que se realiza el diagnóstico tiene limitantes para asegurar un levantamiento de datos con la calidad suficiente para su uso en la cuantificación de indicadores. Un levantamiento de datos que sean confiables y comparables unos con otros a lo largo del país supondría un protocolo más estricto que, al menos: contara con un formato con preguntas estandarizadas que el monitor lee, aplicarlo de manera homogénea, revisar todos los cuadernillos, detectar inconsistencias de datos en el Municipio y hacer revisitas para completar o corregir alguna información, luego digitar los datos, revisar inconsistencias de digitación y hacer las correcciones. Un cálculo sencillo del tiempo requerido para completar un cuadernillo como el del Programa existiendo en una comuna un promedio de 35 familias, 2 a 4 Apoyos técnicos en el Municipio y 90 minutos por entrevista, considerando desplazamientos, revisión de datos, revisitas y correcciones, resulta en, al menos, 2 semanas. Posteriormente, cada ATE tiene que revisar entre 60 y 445 formulario según la región (con un promedio de 267)¹¹², para lo cual se demandaría, al menos, 2 semanas más. Luego, las revisitas de familias y correcciones en los cuadernillos además de la digitación de datos demandarían otra semana y probablemente más. Si se considera este cálculo, entonces el tiempo definido por el Programa tanto para la selección de familias y el diagnóstico (como máximo 1 mes), es insuficiente. Adicionalmente, si se considera que los monitores tienen una capacitación de 1 ó 2 días para todos los contenidos del Programa, y tomando en cuenta que aproximadamente 60% de estos profesionales son nuevos cada año, es improbable que todos los profesionales estén en condiciones de hacer un levantamiento que entregue información confiable¹¹³. Si a ello se le suma un contrato contra producto¹¹⁴,

¹¹⁰ En las visitas llevadas a cabo por los integrantes del panel a las comunas Til Til, María Pinto e Isla de Maipo, los entrevistados coincidieron en que los apoyos técnicos se veían enfrentados con la tarea de reclutar familias para completar los cupos asignados al Municipio.

¹¹¹ Ver estudio de Asesorías para el Desarrollo, pág. 26

¹¹² Información entregada por FOSIS para la gestión 2011

¹¹³ En la capacitación para personas que realizan encuestas complejas, se recomiendan capacitaciones de varias semanas, 2 a 4, en función de la complejidad del instrumento de levantamiento de información.

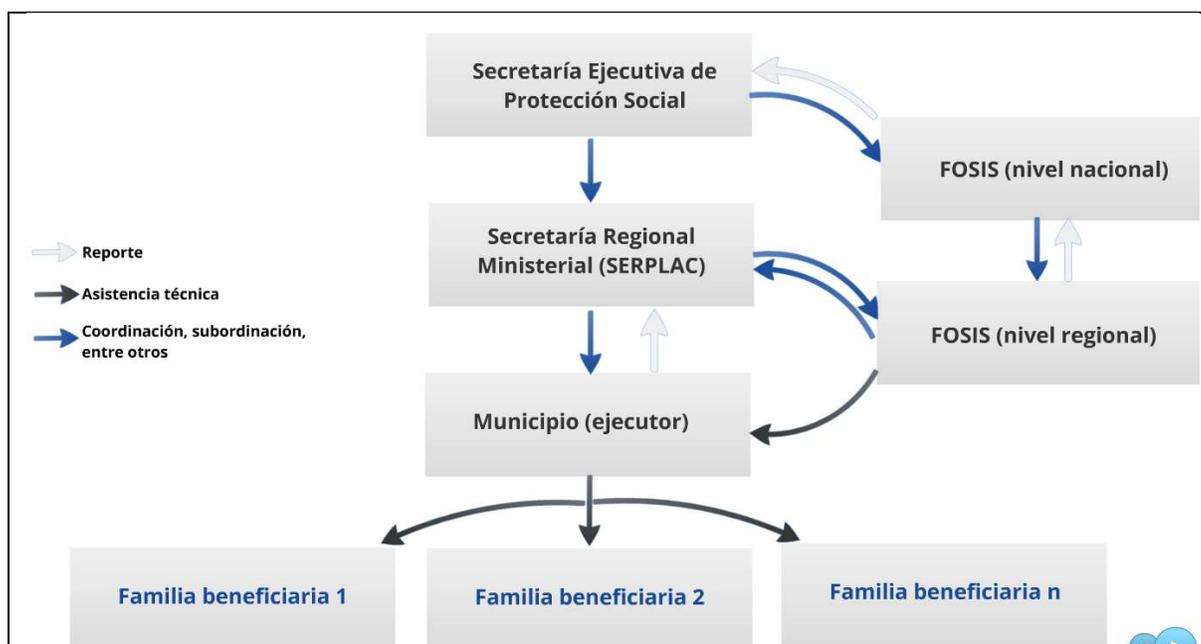
en el que uno de ellos es terminar los diagnósticos, existe un incentivo para realizarlos rápidamente y sin suficiente prolijidad.

Se asume que las familias están correctamente informadas de los alcances de cada una de las posibilidades de tecnologías. Sin embargo, en la mayoría de los casos las familias previamente no han visto las tecnologías aplicadas más allá de las fotografías o videos que se dieron a conocer en el taller (salvo que exista algún vecino que la haya implementado antes o un Centro Demostrativo). El grado de información que disponen las personas puede ser insuficiente para una decisión informada, salvo que el monitor invierta un tiempo razonable para explicar las tecnologías nuevamente. Si no lo hace, el nivel de incidencia del monitor en la elección de la tecnología sería excesivamente alto. Lo anterior podría traducirse en un obstáculo para la apropiación de la tecnología por parte de la familia beneficiaria e ir en contra de la sostenibilidad de la adopción.

El espacio de tiempo dispuesto para la realización de los planes es insuficiente desde la perspectiva de asegurar calidad. Si en promedio un ATE tiene 267 planes que revisar, pudiendo llegar hasta más de 400, y para toda la etapa de elaboración de planes se dispone de 1 mes como máximo, entonces es improbable que el profesional pueda revisarlos todos en forma acuciosa. Además, se suma el incentivo del técnico municipal de terminar cuanto antes dado que su salario está condicionado al producto de la completación de los planes de acción. Todo esto produce un incentivo hacia la estandarización en la realización de los planes con el objetivo de cumplir las metas. Tema recurrente en el Programa Puente y muy similar a los profesionales que cumplen el rol de apoyo familiar.

2. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

Figura 2: Estructura organizacional general del Programa.



¹¹⁴ Sobre este punto, la información es contradictoria entre las diferentes fuentes. Para algunos informantes, los contratos son por producto, para otros no. Un contrato por producto puede implicar incentivos para la calidad del trabajo en la medida que se definan atributos verificables de calidad en los entregables definidos.

La siguiente tabla detalla los principales actores de los procesos y sus funciones:

Cuadro 22: Participantes del Programa, composición y funciones

Actor	Composición y funciones
Secretaría Ejecutiva de Protección Social (nivel nacional)	<p>La Secretaría Ejecutiva (hoy División de Promoción y Protección Social) es la responsable de todos los programas de protección social. Cuenta con una Unidad de Coordinación Intersectorial de Programas, en la que una persona actúa como Encargado Nacional del Programa, con dedicación exclusiva.</p> <p>La Secretaría Ejecutiva es responsable de la coordinación general del Programa, incluyendo la asignación de marcos de cobertura para cada comuna invitada a participar, el monitoreo técnico y financiero, y el reporte hacia otras instancias internas y externas del ministerio.</p> <p>La Secretaría Ejecutiva es apoyada en éste y otros programas por diferentes unidades del Ministerio de Desarrollo Social como son la Unidad de Gestión Interna, Unidad de Información y Proyectos, Unidad del SIGEC, Unidad de Observatorio Social, y Unidad de Focalización. El Encargado Nacional del Programa se ocupa de las coordinaciones internas en el Ministerio.</p>
SERPLAC (nivel regional)	<p>La SERPLAC es conducida por el Secretario Regional Ministerial, quien firma todos los documentos formales derivados de la implementación del Programa. Bajo su supervisión, el Encargado de Protección Social es quien coordina todos los programas sociales para la región, los que, a su vez, son monitoreados por 2 a 8 Gestores Territoriales, según la región. Uno de estos profesionales (u ocasionalmente una persona adicional) actúa como Encargado Programático para este Programa en particular y se encarga de transmitir las directrices de la iniciativa a los otros profesionales. Los Gestores Territoriales supervisan todos los programas para un grupo determinado de comunas.</p> <p>La SERPLAC tiene como función la administración de los convenios que se suscriben con los Municipios, la aprobación de los pasos intermedios en la implementación del plan y la supervisión general del Programa en la región.</p>
FOSIS	<p>A nivel nacional hay un encargado nacional para el Programa, además de 2 Asistentes Técnicos Especiales (ATE) y otros 2 profesionales de apoyo.</p> <p>A nivel regional, cuenta con un Director, un encargado de todos los programas y entre 1 y 5 Asistentes técnicos especiales (ATE), según el número de Municipios de la región. Los ATE son personas con nivel técnico-profesional o educación superior del área agropecuaria. Con dedicación exclusiva al Programa, brindan asistencia técnica a los equipos municipales y supervisan las diferentes etapas e hitos de la intervención (realización del diagnóstico familiar, elaboración de planes, entre otros). La forma en que se lleva a cabo este acompañamiento depende de cada Municipio, no existiendo uniformidad para ello. Los ATEs capacitan sobre la metodología de intervención; el contenido de los diferentes talleres; el uso de los instrumentos (como el cuadernillo para reunir la información entregada por la familia participante); la manera de acompañar la implementación de las tecnologías. También supervisan el cumplimiento de los estándares de construcción para las diferentes tecnologías, a través de un muestreo aleatorio. FOSIS tiene como meta certificar la calidad de construcción de al menos 30%, 40% ó 80% de las familias atendidas, según la región.</p>
Municipio (entidad ejecutora)	<p>El Municipio asigna la coordinación del Programa a un Encargado comunal, un funcionario con responsabilidad administrativa que por lo general es el encargado de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Bajo su responsabilidad se encuentran la supervisión general de las actividades y el reporte a la SERPLAC.</p> <p>El Área Finanzas se encarga de las adquisiciones, apoyada por los monitores técnicos. Realiza las licitaciones a través del Portal Chile Compra y todos los desembolsos. Es responsable de las rendiciones.</p> <p>El Municipio contrata Apoyos técnicos por los 9 meses que dura la intervención íntegramente con los recursos del Programa. Uno de ellos asume la coordinación del proyecto. Son contratos a honorarios y contra producto. Son personas con formación técnico-profesional o educación superior, tanto del área productiva como social. Su número va desde 2 hasta 6 en función del número de familias que atienda el Municipio. Llevan a cabo todas las actividades de la intervención. Son los encargados de levantar la información del diagnóstico familiar e interactuar con las familias para definir los planes de acción respectivos, y prestarles asistencia técnica. Asumen también un conjunto de tareas administrativas derivadas de gestión del Programa.</p>

Beneficiarios (familias)	Las familias participantes proveen la información del diagnóstico y con los monitores acuerdan las tecnologías que les serán de mayor utilidad en función de su realidad particular. Básicamente reciben los materiales para las construcciones específicas y una serie de capacitaciones tanto individuales como grupales. Implementan las tecnologías acordadas, realizando las construcciones (salvo casos particulares en que el Municipio opta por contratar maestros) o, al menos participando de éstas.
Proveedores	En el Programa participa una amplia variedad de proveedores de bienes (animales, insumos agropecuarios, materiales, entre otros). Deben ser formales y estar inscritos en el Portal Chile Compra. Normalmente, con el Plan de Compras el Municipio realiza tantas licitaciones como grupos de productos se requiera de acuerdo al conjunto de los planes familiares (para adquisiciones mayores a 3 UTM). En algunos Municipios también se contratan personas para dar diferentes servicios en el marco de la intervención, entre otros, maestros que construyan los invernaderos conforme al estándar definido, capacitadores para temas específicos (hábitos alimenticios, por ejemplo). En ocasiones estas capacitaciones son realizadas por los profesionales vinculados a las diferentes áreas del Municipio sin costo adicional para el Programa.

A continuación se incluye una tabla que señala la dotación de personas dedicadas al Programa para cada uno de los actores institucionales ya mencionados.

Cuadro 23: Dedicación de los participantes al Programa

	Participante	Personal	Tipo de contrato	Dedicación al Programa (horas/semana)
Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría Ejecutiva de Protección Social	Encargado Nacional del Programa	Contrata	44
	Secretaría Regional Ministerial de Protección Social (SERPLAC)	Encargado de Protección Social para todos los programas	Contrata	2 a 10 hrs. según la región ¹¹⁵
		Encargado programático	Contrata	2 a 18 hrs. según la región ¹¹⁶
		2 a 7 Gestores Territoriales	Contrata-Honorarios	2 a 15 hrs. ¹¹⁷ según región, con un promedio de 6,4
FOSIS	Nivel nacional	Encargado Nacional de la Asistencia Técnica	Contrata	44
		2 Asistentes Técnicos Especiales (ATE)	Honorario	44
		Apoyo Unidad AT	Honorario	20
	Nivel regional	Encargado de Asistencia Técnica para todos los programas de la región	Contrata	3 a 10 hrs. según la región ¹¹⁸
		1 a 5 Asistentes Técnicos Especiales (ATE)	Honorarios	44
	Municipio		Encargado comunal del proyecto	Sin información

¹¹⁵ 2 es el valor en la Región Metropolitana de Santiago, 10 en La Araucanía.

¹¹⁶ 2 es el valor en la región Metropolitana de Santiago y 18 en Bío Bío.

¹¹⁷ 2 es el valor en la región Metropolitana de Santiago y 15 en La Araucanía.

¹¹⁸ 2 es el valor en la región de Antofagasta y 10 en O'Higgins.

	(normalmente DIDECO)		
	Coordinador comunal del proyecto	Honorarios	Contrato por producto
	2 a 6 Apoyos Técnicos	Honorarios	Contrato por producto

El panel estima que, tal como está definido el proceso de entrega de productos, la dotación de personal es insuficiente para asegurar un servicio de calidad. A lo largo del proceso se mencionaron algunos cuellos de botellas en que la dotación se ve sobrepasada. Esto se manifiesta diferenciadamente en las regiones. Un ejemplo es la dotación de ATE. En la Araucanía hay un ATE por cada 445 familias, mientras que en Antofagasta, uno por cada 60 familias. El promedio nacional en 2011 fue 267 familias por cada ATE. La revisión acuciosa de los cuadernillos en el diagnóstico y los planes se hace impracticable con esta cantidad de familias, en el tiempo dispuesto para ello.

La estructura administrativa municipal se torna ineficaz ante coberturas bajas, dado el nivel de montos de inversión del Programa. Hay actividades que debe realizar el Municipio que tienen un mismo costo independientemente de la cobertura de familias. Es el caso de las adquisiciones que operan a través del Portal Chile Compra. Con pocas familias, 10 por ejemplo, los costos de transacción generados se vuelven demasiado altos versus el nivel de inversión. Otro ejemplo es la rendición mensual que es una acción que tiene un costo independiente del monto que se rinda. Con coberturas bajas, las tareas administrativas que debe llevar a cabo el Municipio se transforman en obstáculos para responder ágil y oportunamente a las necesidades de la población objetivo.

El proceso general de entrega de productos presenta costos de transacción que lo hacen ineficiente ante una intervención acotada en extensión temporal e inversión de recursos financieros. Desde el momento de focalización de comunas y determinación de la cobertura hasta que se cuenta con un diagnóstico para cada familia transcurren, al menos, 6 meses en tareas puramente administrativas. La intervención para atender a las familias desde la elaboración del plan hasta el cierre toma otros 6 ó 7 meses, de los cuales el tiempo real de capacitación, construcción e implementación de las tecnologías es de aproximadamente 3 meses¹¹⁹. El panel postula que el grado de complejidad del proceso es demasiado alto si se toma en consideración la magnitud de los servicios entregados. Para el caso de la Ficha Familia, de cuya información depende el monitoreo y la evaluación de los resultados del Programa, un levantamiento acucioso que incluye revisiones y visitas se justificaría para una intervención de mayor magnitud.

Mecanismos de coordinación

En el Programa intervienen el Ministerio de Desarrollo Social, el FOSIS y los Municipios. A su vez en él interactúan el nivel nacional, el regional y el comunal.

Relaciones funcionales y territoriales

El Ministerio de Desarrollo Social entrega al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) el rol de brindar asesoría técnica a los Municipios (Servicio de Asesoría Técnica, SAT). La delegación de este rol con sus implicancias para ambas instituciones está regulada por medio de un convenio. Entre otros, se mandata a FOSIS a participar en todas las instancias de coordinación que sean necesarias, en particular en un Comité Técnico Nacional con sus respectivas iniciativas territoriales de coordinación. Este Comité Nacional es conformado por las contrapartes técnicas del convenio y tiene como tarea dar seguimiento y evaluación a los aspectos operativos del SAT.

¹¹⁹ En este punto hay discrepancias con los ejecutores del Programa quienes entienden que la intervención comienza desde el primer momento, desde la firma del convenio, con una duración de 9 meses.

El Ministerio de Desarrollo Social encomienda a los Municipios la ejecución del Programa. Para ello, la Secretaría Regional Ministerial (SERPLAC) suscribe convenios con los Municipios de la región para ejecutar el Proyecto de Acción Comunal de Autoconsumo, que corresponde al ciclo de intervención antes descrito en el presente anexo.

Comités Técnicos regional y comunal

Según la Modalidad de Operación del Programa, la SERPLAC es la entidad encargada de convocar los comités territoriales, tanto regionales como comunales.

El Comité Técnico Regional está conformado por el Secretario Regional Ministerial de Desarrollo Social o su representante, el Director Regional del FOSIS o su representante y el Encargado del Programa de Autoconsumo de la SERPLAC. Las tareas de este Comité consisten en la evaluación del avance del Programa en la región y en el reporte al Intendente y a la Secretaría Ejecutiva sobre el progreso de los Planes de Acción comunal.

El Comité Técnico Comunal está conformado por un representante del Secretario Regional Ministerial de Desarrollo Social, por un representante del Director Regional del FOSIS y por el encargado del proyecto a nivel municipal. Este Comité tiene por función hacer seguimiento del Plan de Acción de Autoconsumo.

A nivel regional la participación de las autoridades en la coordinación ha sido ocasional y se ha gatillado principalmente por la aparición de algún problema relevante. El seguimiento queda radicado, en la práctica, en los encargados técnicos de la SERPLAC y del FOSIS, respectivamente. A nivel comunal el Comité suele estar conformado por el Gestor Territorial, el ATE y el Coordinador comunal del proyecto. Esta instancia de coordinación opera fundamentalmente en la selección de las familias, en la entrega del informe de avance del Municipio (mes 5) y al final del ciclo (mes 9 ó 10).

Sistema de Gestión de Convenios (SIGEC)

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un sistema en línea para la gestión de convenios. El Sistema permite hacer seguimiento de la gestión, incluyendo aspectos presupuestarios, actividades y productos. Es una plataforma pensada para que los distintos participantes incorporen la información y permite la realización y registro inmediato de todas las transacciones (subida de informes, autorizaciones, entre otros).

Evaluación

- El nivel de formalización de la relación entre los distintos actores es adecuado. Los convenios establecen claramente las responsabilidades de cada participante, las instancias de coordinación y mecanismos de reporte técnico y financiero. La Modalidad de Operación establece formalmente los aspectos mínimos a considerar.
- Los mecanismos de seguimiento, los que han sido facilitados por la existencia de la plataforma SIGEC, permiten detectar retrasos en la implementación y tomar medidas correctivas. Los comités existentes han sido suficientes para agilizar la implementación ante la aparición de retrasos. Tanto el seguimiento, como los comités han estado orientados a los procesos más que a los resultados (en términos de indicadores de eficacia, calidad, entre otros). Por ello, las instancias de coordinación tienen limitaciones para detectar los cuellos de botella desde la perspectiva de monitorear la evolución de ingresos.
- El panel sostiene que es posible descartar la generación de conflictos de intereses entre las instituciones.

El Programa de Autoconsumo como parte del Sistema de Protección Social

- El Programa se inserta en el sistema a través de su potencial contribución en la dimensión de ingresos. No obstante, carece de mecanismos de coordinación e integración con las otras intervenciones en el marco del Sistema de Protección Social.
- A nivel de diseño de la intervención, no existe una conceptualización del problema que integre la dimensión ingreso con las otras, es decir, la intervención es definida a partir de la necesidad en su mérito propio.
- A nivel de la ejecución de la intervención, no hay evidencia que se esté generando sinergia con otros programas ni desde un punto de vista de las actividades que se van llevando a cabo ni en cuanto a los efectos en las familias beneficiarias. Por ejemplo, al momento de seleccionar las familias no hay diferencias entre familias que han pasado por alguna intervención (ejemplo, habitabilidad, entre otra), ni tampoco se toma en cuenta la complementariedad que podría tener el Programa de Autoconsumo si se llevase a cabo en paralelo con otras iniciativas.

Otros programas con componente de autoconsumo

Al momento de llevarse a cabo la evaluación recién había comenzado a explorarse una colaboración con INDAP para intercambiar información y aprendizajes con el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), en que 56% de los beneficiarios están en un segmento catalogado como de autoconsumo.

A nivel de los Municipios, los entrevistados coinciden en que las interacciones entre ambos programas están dadas principalmente por familias que una vez finalizado el Programa de Autoconsumo entran a alguna Unidad operativa de PRODESAL. También se generan coordinaciones al momento de seleccionar las familias para evitar que sean usuarias del programa de INDAP.

3. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

Los recursos asignados al único componente del Programa (familias implementan tecnologías apropiadas de producción de alimentos para el autoconsumo) provienen de la Ley de Presupuestos y son transferidos a los Municipios ejecutores por medio de convenios nacionales vía SERPLAC. Todas las asignaciones están asociadas a proyectos presentados por los mismos Municipios.

La asignación de recursos está centralizada en el Ministerio de Desarrollo Social contemplando una instancia de consultas con las regiones a través del SERPLAC. Se inicia con la estimación por parte del Ministerio de la demanda potencial de familias Puentes activas rurales a nivel comunal, regional y nacional. Este proceso contempla los siguientes criterios:

- Familias activas rurales según la información de la Ficha de Protección Social del Programa Puente que se encuentran en la etapa de Apoyo Psicosocial¹²⁰.

¹²⁰ La ruralidad de las comunas se define según los criterios del Instituto Nacional de Estadística: las áreas rurales son definidas como el conjunto de viviendas, concentradas o dispersas, con 1.000 habitantes o menos, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con menos del 50% de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias o terciarias. De esta definición se desprende que las zonas rurales corresponden a ciertas formas de ocupación territorial con baja concentración de la población y con una mayoría de sus pobladores dedicados a actividades económicas primarias como la agricultura, la caza, la pesca y la silvicultura. Sin embargo, esta definición muchas veces no cuadra con la realidad que viven las personas, dado que hay comunas definidas como “urbanas” pero las familias viven en condiciones de ruralidad. El programa contempla un criterio de flexibilidad en estos casos previa solicitud del Municipio ejecutor y previa aprobación de la Asistencia Técnica de FOSIS y de la SERPLAC respectiva.

- Presupuesto disponible
- Tarifa de referencias que incluye un indicador de Accesibilidad¹²¹ para dar cuenta de costo diferenciado que tiene la prestación del servicio por distancia y dificultades de transporte.

La determinación definitiva de la asignación de cobertura por comuna se realiza por medio de rangos de demanda potencial de acuerdo a la siguiente distribución:

Cuadro 24: Distribución de Cobertura según Tramos

Tramo	No. De Familias		Cobertura
A	0	9	0
B	10	14	10
C	15	29	15
D	30	39	30
E	40	79	40
F	80	99	60
G	100	+	70

El procedimiento de asignación de recursos tiene la siguiente secuencia:

1. Definición de la demanda potencial del total de familias rurales activas en el Programa Puente a nivel comunal. Toda esta información es validada por la Unidad de Información de Proyecto del Ministerio y se plasma en una planilla Excel.
2. Aplicación de los rangos para determinar la cobertura
3. Asignación de tarifa según el clasificador de Accesibilidad del SINIM
4. Consulta a SERPLAC sobre la propuesta preliminar de cobertura (en diciembre de cada año). Así se incorpora la experiencia y mirada regional.
5. Se sube al SIGEC la cobertura final y recursos asignados invitando a las regiones a enviar los proyectos comunales.
6. Firma del convenio, transferencia de la primera cuota e inicio de la ejecución. Se espera esto ocurra durante el mes de mayo para calzar las soluciones tecnológicas con el año agrícola.
7. Una vez formalizado el convenio se ingresa el plan de cuentas¹²².

La modalidad de pago corresponde a una transferencia directa realizada por el Ministerio a los Municipios en dos cuotas. La primera corresponde al 40% de los recursos comprometidos una vez suscrito el convenio mientras la segunda cuota por el 60% se realiza una vez que el respectivo Plan de Acción Comunal ha sido aprobado por FOSIS.

Con estos recursos los Municipios realizan la ejecución del Programa y organizan un Plan de cuentas que es ingresado al SIGEC y constituye la base para el rendimiento de los recursos traspasados. Este

¹²¹ Este indicador de accesibilidad es definido por el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) de la SUBDERE y se aplica una tarifa por familia con las siguientes opciones:

Indicador	Clasificador	Tarifa por Familia
0	Comunas con acceso directo por tierra sin dificultades aparente	\$390.000
1	Comuna con transporte regular, acceso por tierra, pero con dificultades funcionales (distancia, transporte, relieve y temporales-condiciones climáticas)	\$400.000
2	Comuna con transporte irregular, con acceso que combina medios de transporte (carretera, navegación, avión)	\$410.000
3	Comuna con acceso a territorios de ultramar e insulares dispersos	\$420.000
4	Comuna con acceso exclusivo por aire o navegación	\$430.000

¹²² Está planificado por el Programa que a partir del año 2012 el Plan de cuenta se realizará en línea. Anteriormente se realizaba en planillas Excel.

procedimiento está establecido en la quinta sección del Convenio de Transferencia de Recursos entre Ministerio de Planificación-Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación y la Municipalidad de Ejecutor.

1. El comprobante de ingresos de los fondos transferidos, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la transferencia de fondos efectuada.
2. Remitir informes mensuales de inversión que den cuenta de la ejecución de los recursos transferidos, dentro de los cinco días hábiles siguientes al mes que corresponda informar.

Junto a lo anterior, deberá remitir un informe final de inversión que deberá contener, a lo menos, el monto detallado de la inversión realizada y si lo hubiere, el saldo no ejecutado, dentro de los 30 días corridos siguientes a la ejecución del Proyecto.

Los informes de inversión, mensuales y finales deberán diferenciar los rubros de gastos de inversión y de administración, con expresión de los montos asignados a cada tipo de gasto, y ser coincidentes con los informes técnicos en cuanto a actividades e inversión realizada.

La distribución presupuestaria del convenio con los Municipios tiene la siguiente estructura:

1. Transferencia a Usuario
 - Recursos Humanos: hasta un 40% (profesionales, técnicos, maestros, expositores de talleres de capacitación)
 - Servicios: máximo un 2% (cuidado infantil, movilizaciones de usuarios, colaciones de usuarios)¹²³
 - Activos: a lo menos un 50% (maquinas, herramientas, adquisiciones silvoagropecuarias; indumentaria para usuarios –ropa de trabajo-, materiales de construcción)
2. Gastos Internos (no podrán superar el 10%)
 - Materiales fungibles. Materiales de oficina, impresión fotocopias y encuadernación
 - Otros Administración: comunicación y difusión, flete y movilización de equipo de trabajo

La asignación definitiva de recursos se realiza centralmente en el Ministerio utilizando principalmente tres variables (familias rurales activas del Programa Puente, presupuesto disponible, tarifas estándares) y en consultas con las regiones (SERPLAC).

La asignación de recursos del Programa se realiza utilizando una planilla Excel y no está adecuadamente formalizado. No existen notas técnicas o documentación que expliciten el procedimiento y dé cuenta de los ajustes y mejoramiento realizados durante el período de evaluación. Esto se evalúa negativamente en la medida que el procedimiento de asignación de recursos es una función crítica que presenta un sistema de carácter informal que no se condice con la disponibilidad de información y acceso a bases de datos que tienen los programas del Ministerio de Desarrollo Social.

El Programa dispone de tarifas referenciales ponderadas por un clasificador de Accesibilidad, lo cual permite parcialmente subsidiar las comunas rurales con dificultad de acceso y cuyos costos de transporte son altos. Esto se evalúa positivamente en la medida que contribuye a reconocer los costos diferenciados de transporte involucrados en las prestaciones de servicios. Sin embargo, se observa que el rango de tarifas aún es acotado y probablemente insuficiente para cubrir los costos de transporte. Actualmente, la tarifa mínima es de \$390.000 para comunas con acceso directo y un máximo de \$430.000 para comunas con acceso exclusivo por aire o navegación.

Por otra parte, existen evidencias que las tarifas son insuficientes para una adecuada ejecución del Programa, lo cual limita la contratación del personal técnico. En efecto, las Municipalidades indican que los recursos no permiten disponer de recursos para pagar un honorario de mercado que sea atractivo para

¹²³ Si se considera este ítem se debe rebajar RRHH o Gastos Internos

la contratación de agrónomos u otros profesionales técnicos, lo cual afecta la calidad y pertinencia de la ejecución. Las tarifas actuales no son el resultado de un estudio sino de los rangos históricos que manejaba FOSIS el año 2006.

El componente del Programa tiene procesos de asignación de recursos basados en convenios que regulan adecuadamente el uso y rendición de los recursos que no permiten la utilización de recursos con otros objetivos de los establecidos en los proyectos.

4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

El sistema de indicadores de seguimiento es exclusivo para el Programa y no está vinculado a un sistema mayor, aun cuando la iniciativa forma parte del Sistema de Protección Social.

La Secretaría Ejecutiva de Protección Social realiza seguimiento de los siguientes aspectos:

- Fechas de los actos administrativos del proceso
- Plan de acción comunal e informes técnicos (estado: aprobado, entrega atrasada, entre otros)
- Informes de rendición de cuentas

La información es obtenida a partir del SIGEC y sistematizada en una planilla única que permite el monitoreo para el conjunto de los Municipios participantes.

Disponibilidad de información: La gestión de los convenios a través del SIGEC permite a la Secretaría Ejecutiva contar con suficiente información respecto al avance de la implementación.

Actualización de la información: La información del SIGEC es actualizada mensualmente respecto al gasto de los Municipios. La actualización técnica se genera al mes 5. El panel evalúa esta frecuencia como suficiente para el seguimiento de la implementación, pero no para los resultados.

Análisis periódico de la información contenido en las bases de datos: La Secretaría Ejecutiva hace seguimiento periódico de la información generada por el Sistema. Desde la perspectiva de la implementación de los convenios con los Municipios, este análisis es suficiente.

Utilidad de información para cuantificar los indicadores de la matriz lógica del Programa: El Panel concuerda que la información existente en la actualidad en las Fichas Familia es insuficiente para una cuantificación confiable de los indicadores a nivel de propósito. Ello se debe a la falta de registro para todas las familias, la existencia de campos vacíos en las fichas que se han completado, y por el procedimiento de levantamiento que tiene insuficientes mecanismos para asegurar datos confiables y comparables entre sí. En contraposición, la información existente en el SIGEC debería permitir la cuantificación de indicadores a nivel de componente. Sin embargo, sólo se ha tenido acceso a la información de dos de los indicadores (ver marco lógico).

Pertinencia, calidad y oportunidad de la información generada por el sistema de seguimiento: es suficiente para el monitoreo de la implementación, insuficiente para el de resultados intermedios y finales.

Uso de información para retroalimentar la toma de decisiones: La información permite reconocer retrasos en la gestión de los Municipios y tomar medidas correctivas para agilizar las actividades. Sirve como registro para determinar el desempeño de los Municipios que puede ser usado en nuevas convocatorias.

El Programa carece de una línea base para los ámbitos considerados en la medición de resultados (ingresos disponibles, nivel de satisfacción y aporte municipal al financiamiento de los planes).

Para las familias que aceptan la invitación a participar al comienzo se hace un diagnóstico que incluye levantar información acerca de los ingresos percibidos en el hogar y los gastos. Si bien esta información sólo es levantada para quienes son beneficiarios del Programa, podría servir para realizar una cuantificación de los resultados de la intervención, al compararla con una medición que se realiza al final del ciclo (Evaluación de la familia). No obstante, la disponibilidad actual de información para los años 2008 a 2011 hace imposible su uso de manera confiable para establecer el nivel de logro de los resultados (ver capítulo 2).

Evaluaciones del Programa

Análisis de resultados del Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo FOSIS. Centro de Políticas Públicas UC. Abril de 2011.

Estudio de Auditoría de Calidad a la Intervención del Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo. Asesorías para el Desarrollo. Agosto de 2010.

Ambos estudios han sido esfuerzos valiosos para entender los efectos del Programa ante la precaria información de que dispone la intervención. Han sido contratados por el Ministerio responsable y sus resultados constituyen las únicas sistematizaciones existentes.

Funciones que se delegan

El Ministerio de Desarrollo Social delega la asistencia técnica del Programa al FOSIS y la ejecución de la intervención a los Municipios.

Convenio con FOSIS: establece la entrega al Ministerio de Desarrollo Social de dos informes técnicos de avance (mes 4 y mes 8, respectivamente) y uno final. Los informes deben proveer antecedentes acerca de las actividades realizadas en el marco de la asesoría técnica, descripción cualitativa y cuantitativa de los Municipios, nivel de avance de las diferentes etapas del Programa, entre otros¹²⁴. Se incluye una evaluación técnica anual que deriva en conclusiones sobre el desempeño del servicio de asesoría técnica.

- Solicitud periódica de información: es suficiente para efectos de comprobar a nivel nacional el avance en la implementación del convenio.
- Confiabilidad y oportunidad de la información entregada: la información sobre el estado de avance de cada Municipio es confiable, se basa en verificadores de fácil acceso (por ejemplo, si se están realizando las compras. Es información que replica lo que entrega el SIGEC, por lo que más que agregar oportunamente antecedentes del grado de avance, permite obtener una noción de los factores que están incidiendo en la implementación (cuellos de botella del personal técnico, coyunturas, entre otros).
- Vinculación de los resultados emanados de la información con la modalidad de pago y/o transferencia de recursos: los recursos son transferidos al FOSIS en dos cuotas. El 50% se traspasa una vez completada la tramitación del convenio, y luego el 50% restante, una vez aprobado el primer informe técnico de avance y los de inversión que correspondan. Se estima que esta vinculación del seguimiento con el traspaso de recursos es suficiente.

¹²⁴ Los informes de avance contienen: principales actividades desarrolladas en el periodo, nivel de avance de las diferentes etapas del programa, principales facilitadores y obstaculizadores detectados en la ejecución del Servicio de Asistencia Técnica y actividades de coordinación desarrolladas para la ejecución del convenio. Los reportes se centran en dar cuenta del grado de avance de los municipios de la región (estado: diagnóstico, plan de acción, compras, implementación, acompañamiento) y de los factores que han incidido.

- Convenios con Municipios: el seguimiento de los convenios con los Municipios ya ha sido mencionado y se refiere a la información que es contenida en el SIGEC.
- Solicitud periódica de información: la información financiera mensual es suficiente para un adecuado seguimiento de la ejecución presupuestaria. La solicitud y revisión de 2 informes para el total del periodo de ejecución (9 a 10 meses) se considera también como suficiente para un seguimiento general a nivel de implementación.
- Confiabilidad y oportunidad de la información entregada: la información financiera es confiable por cuanto existe el respaldo para cada gasto. La entrega mensual también es oportuna. La información técnica corresponde a apreciaciones del equipo técnico que carecen de medio de verificación. Por ejemplo, se entregan antecedentes sobre la empatía lograda con el grupo, el esfuerzo de las familias o el grado de avance de las construcciones. Es información oportuna aunque con relativamente bajo valor en cuanto a las acciones correctivas que se pueden tomar.
- Vinculación de los resultados emanados de la información con la modalidad de pago y/o transferencia de recursos: el seguimiento del avance del Municipio está desligado de la transferencia de recursos. Si bien esto podría parecer una desventaja del sistema de gestión, se considera que la duración del ciclo completo de intervención justifica la entrega de los fondos de la manera más concentrada que se pueda debido a los costos de transacción asociados. Se estima que la entrega de los recursos en 1 ó 2 cuotas es apropiada para la intervención.

ANEXO 4: Análisis de Género de programas Evaluados.

1. CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO

INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES ¹²⁵
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? ¿Por qué?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	-
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	
				Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	
Programa de apoyo a familias para el autoconsumo	Sí	Aumentar los ingresos disponibles de las familias de zonas rurales (y excepcionalmente urbanas que viven en condiciones de ruralidad) que se encuentran en situación de pobreza extrema y/o pobreza, a través del ahorro que generan mediante la producción de alimentos para el autoconsumo.	Si bien es una intervención orientada al grupo familiar, son mayoritariamente mujeres quienes participan del Programa como jefas de hogar. La mayoría de los participantes de las actividades de capacitación son mujeres. Las tecnologías apropiadas para la producción de alimentos están ligadas a labores que mayormente son implementadas por mujeres, según la típica repartición de tareas del hogar en el ámbito rural.	Sí	Sí	Sí	Sí	
				No	No	Sí	No	
						Satisfactoriamente		

¹²⁵ Sobre la base del análisis de género realizado, el Panel deberá proponer, en caso que corresponda, recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque de género en el Programa. Luego se debe incorporar dichas recomendaciones en el Capítulo de Recomendaciones del Informe Final.

ANEXO 5: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

Año	Factor
2008	1.091
2009	1.075
2010	1.060
2011	1.028
2012	1.000

**I. Información de la institución responsable del Programa, período 2008-2011
(miles de pesos año 2012)**

Cuadro N°1

**Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(en miles de pesos año 2012)**

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 14.026.670	\$ 15.482.065	110%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 5.302.085	\$ 5.008.453	94%
Inversión	\$ 4.999.186	\$ 2.042.096	41%
Transferencias	\$ 117.148.653	\$ 110.569.481	94%
Otros (Identificar)	\$ 897.620	\$ 8.491.090	946%
Total	\$ 142.374.214	\$ 141.593.184	99%

Fuente: DIPRES, Informe Ejecución Cuarto Trimestre

AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 16.056.930	\$ 18.518.305	115%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 5.510.737	\$ 7.037.609	128%
Inversión	\$ 4.666.830	\$ 2.382.265	51%
Transferencias (asignación específica al programa)	\$ 136.771.777	\$ 134.583.035	98%
Otros (Identificar)	\$ 1.099.149	\$ 8.458.483	770%
Total	\$ 164.105.423	\$ 170.979.696	104%

Fuente: DIPRES, Informe Ejecución Cuarto Trimestre

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 17.537.754	\$ 19.112.690	109%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 6.174.775	\$ 6.019.793	97%
Inversión	\$ 4.772.901	\$ 2.824.866	59%
Transferencias (asignación específica al programa)	\$ 147.351.420	\$ 142.372.323	97%
Otros (Identificar)	\$ 3.999.060	\$ 8.893.140	222%
Total	\$ 179.835.910	\$ 179.222.813	100%

Fuente: DIPRES, Informe Ejecución Cuarto Trimestre

AÑO 2011	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 16.147.043	\$ 17.282.257	107%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 4.339.006	\$ 4.634.065	107%
Inversión	\$ 0	\$ 0	0%
Transferencias (asignación específica al programa)	\$ 216.267.556	\$ 209.582.256	97%
Otros (especificar)	\$ 3.411.501	\$ 6.895.179	202%
Total	\$ 240.165.106	\$ 238.393.757	99%

Fuente: DIPRES, Informe Ejecución Cuarto Trimestre

AÑO 2012	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 18.008.604
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 4.950.516
Inversión	\$ 0
Transferencias	\$ 240.626.071
Otros (Identificar)	\$ 1.415.902
Total	\$ 265.001.093

Fuente: DIPRES

II. Información específica del Programa, período 2008-2012
(en miles de pesos año 2012)

2.1. Fuentes de financiamiento del Programa

Cuadro N°2

Fuentes de financiamiento del Programa (en miles de pesos año 2012)

Fuentes de Financiamiento	2008		2009		2010		2011		2012		Variación
	Monto	%	2008-2012								
1. Presupuestarias	\$ 3.414.037	97,4%	\$ 3.572.685	95,7%	\$ 3.575.850	95,5%	\$ 3.582.775	100,0%	\$ 3.582.775	100,0%	4,94%
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 3.407.910	97,2%	\$ 3.566.558	95,6%	\$ 3.569.723	95,4%	\$ 3.576.648	99,8%	\$ 3.576.648	99,8%	4,95%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	\$ 6.127	0,2%	0,00%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	0,00%
2. Extrapresupuestarias	\$ 90.828	2,6%	\$ 159.723	4,3%	\$ 167.529	4,5%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	-100,00%
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$ 90.828	2,6%	\$ 159.723	4,3%	\$ 167.529	4,5%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	-100,00%
Total	\$ 3.504.865	100,0%	\$ 3.732.408	100,0%	\$ 3.743.379	100,0%	\$ 3.582.775	100,0%	\$ 3.582.775	100,0%	2,22%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

2.2 Información presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

Cuadro N°3

Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al presupuesto inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2012)

AÑO	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la Institución Responsable
2008	\$ 142.374.214	\$ 3.414.037	2,40%
2009	\$ 164.105.423	\$ 3.572.685	2,18%
2010	\$ 179.835.910	\$ 3.575.850	1,99%
2011	\$ 240.165.106	\$ 3.582.775	1,49%
2012	\$ 265.001.093	\$ 3.582.775	1,35%

Fuente: DIPRES y Ministerio de Desarrollo Social

2.3. Presupuesto inicial y gasto devengado del Programa

Cuadro N°4
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado
(en miles de pesos año 2012)

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 6.127	\$ 6.127	100%
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión	\$ 3.407.910	\$ 3.407.910	100%
Otros (Identificar)			
Total	\$ 3.414.037	\$ 3.414.037	100%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 6.127	\$ 6.127	100%
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión	\$ 3.566.558	\$ 3.557.487	100%
Transferencias (asignación específica al programa)			
Total	\$ 3.572.685	\$ 3.563.614	100%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 6.127	\$ 6.127	100%
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión	\$ 3.569.723	\$ 3.563.372	100%
Transferencias (asignación específica al programa)			
Total	\$ 3.575.850	\$ 3.569.499	100%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2011	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 6.127	\$ 6.127	100%
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión	\$ 3.576.648	\$ 3.562.318	100%
Transferencias (asignación específica al programa)			
Total	\$ 3.582.775	\$ 3.568.445	100%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2012	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 6.127
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0
Inversión	\$ 0
Transferencias	\$ 3.576.648
Total	\$ 3.582.775

Fuente: MDS

B. Información específica del Programa asociada a todos los recursos con que cuenta

2.4 Gasto Total del Programa

Cuadro N°5
Gasto Total del Programa
(en miles de pesos año 2012)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2008	\$ 3.414.037	\$ 90.828	\$ 3.504.865
2009	\$ 3.563.614	\$ 159.723	\$ 3.723.337
2010	\$ 3.569.499	\$ 167.529	\$ 3.737.028
2011	\$ 3.568.445	s/i	\$ 3.568.445

Fuente: SIGFE – Ministerio de Desarrollo Social

2.5 Gasto Total del Programa, desagregado por Subtítulo

Cuadro N°
Gasto Total del Programa, desagregado por Subtítulo
(en miles de pesos año 2012)

AÑO 2008	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 6.127	0,2%
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión	\$ 3.407.910	99,8%
Otros (Identificar)		
Total	\$ 3.414.037	100%

Fuente: SIGFE – Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2009	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 6.127	0,2%
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión	\$ 3.557.487	99,8%
Transferencias (asignación específica al programa)		
Total	\$ 3.563.614	100%

Fuente: SIGFE – Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2010	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 6.127	0,2%
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión	\$ 3.563.372	99,8%
Transferencias (asignación específica al programa)		
Total	\$ 3.569.499	100%

Fuente: SIGFE – Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2011	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 6.127	0,2%
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión	\$ 3.562.318	99,8%
Transferencias (asignación específica al programa)		
Total	\$ 3.568.445	100%

Fuente: SIGFE – Ministerio de Desarrollo Social

2.6 Gasto de producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°7
Gasto de producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2012)

AÑO 2008	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total	
Componente 1																3.164.074	3.164.074
Total																3.164.074	3.164.074

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2009	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total	
Componente 1																3.367.588	3.367.588
Total																3.367.588	3.367.588

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2010	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total	
Componente 1																3.380.691	3.380.691
Total																3.380.691	3.380.691

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

AÑO 2011	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total	
Componente 1																3.212.213	3.212.213
Total																3.212.213	3.212.213

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

2.7 Gastos de administración del Programa y gastos de producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°8

Gastos de administración y gastos de producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2012)

AÑO	Gastos de administración	Gastos de producción de los Componentes	Total Gasto del Programa
2008	\$ 340.791	\$ 3.164.074	\$ 3.504.865
2009	\$ 355.749	\$ 3.367.588	\$ 3.723.337
2010	\$ 356.337	\$ 3.380.691	\$ 3.737.028
2011	\$ 356.232	\$ 3.212.213	\$ 3.568.445

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Anexo 6: Estudio Complementario

ESTUDIO COMPLEMENTARIO EVALUACIÓN PROGRAMA APOYO A FAMILIAS PARA EL AUTOCONSUMO (PAFA)¹

200512

Antecedentes generales:

El Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo (PAFA) es uno de los Programas componentes del Sistema de Protección Social, Chile Solidario y tiene como objetivo declarado que las familias beneficiarias mejoren sus ingresos disponibles, sustituyendo gastos en alimentación (ahorro), a través de la auto-provisión de alimentos y que son destinados a su propio consumo.

Sus objetivos específicos son²:

1. Entregar a las familias beneficiarias **bienes y/o servicios** que les permitan producir, preservar, procesar o preparar alimentos.
2. Mejorar los **hábitos alimentarios** de los integrantes del grupo familiar a través del traspaso de conocimientos básicos en esta materia.
3. Instalar y/o fortalecer competencias que permitan a las familias implementar adecuadamente su iniciativa de producción familiar para el autoconsumo.

El responsable institucional del Programa es el Ministerio de Desarrollo Social (antes MIDEPLAN). Las entidades ejecutoras del Programa son las Municipalidades del país, y la Asistencia y Supervisión técnica está a cargo del FOSIS.

El servicio directo a los beneficiarios es proporcionado por un equipo contratado por el Municipio, compuesto por un Apoyo Productivo (principalmente a cargo de la transferencia técnica y aspectos asociados) y un Apoyo Social (principalmente abocado a los aspectos familiares, hábitos y de apoyo social que requiere la implementación).

Los servicios que el Programa ofrece son: (a) Acceso a tecnologías simples y de fácil manejo para producir, preparar y preservar alimentos sanos y con eficiencia en el uso de los recursos disponibles (ahorro en agua, leña y/u otros insumos); (b) Capacitación en el manejo y reparación de las tecnologías implementadas junto con los materiales e insumos; (c) Apoyo educativo para mejorar hábitos alimentarios con nociones básicas de alimentación y nutrición, preparación de alimentos e inclusión de preparaciones saludables en la dieta familiar.

¹ Este estudio fue realizado por Sandra Herrera Alcayaga y Gabriel Reyes Quiroz, equipo consultor, por encargo de la DIPRES. Las entrevistas se realizaron durante el mes de abril del 2012.

² Presentación del Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo, MIDEPLAN, s/fecha.

Objetivos del estudio:

- a. Conocer las condiciones y tipo de uso actual que dan las familias a las tecnologías transferidas
- b. Conocer cuál es la percepción de beneficios e impactos del programa por parte de las familias beneficiarias, particularmente en cuanto a disponibilidad de ingresos y ahorro, hábitos alimentarios, y otros efectos percibidos como relevantes por los usuarios
- c. Indagar qué factores han favorecido la sostenibilidad del uso de la tecnología transferida y cuál es su proyección en el tiempo. A su vez, indagar qué factores han obstaculizado el uso y la sostenibilidad de la tecnología transferida
- d. Conocer cuál fue la capacitación y apoyo recibido y cómo es evaluada por los beneficiarios
- e. Indagar cuál es y cómo es evaluada la complementariedad y relación específica del Programa con los componentes y subprogramas del sistema de protección Chile Solidario. Asimismo, indagar complementariedades y relaciones (positivas o negativas) con otros Programas. Esto, considerando la opinión de los diversos actores a entrevistar en el Estudio de Casos (Jefe/a UIF, Apoyos Sociales, Apoyos Productivos, Beneficiarios)
- f. Conocer cuál es la evaluación que el personal a entrevistar vinculado al Programa (Jefe/a UIF, Apoyos Sociales, Apoyos Productivos) realiza sobre aspectos de gestión. Particularmente, la coordinación entre los agentes participantes, la distribución y desempeño de roles y funciones, las debilidades, cuellos de botella y aspectos positivos del proceso.

Aspectos metodológicos:

El presente estudio se basa en la realización de 16 entrevistas a familias beneficiarias del programa y a 4 profesionales vinculados a su ejecución, correspondientes a las comunas de Nogales, Región de Valparaíso y Alhué, Región Metropolitana. La selección de familias a entrevistar y las pautas de entrevistas fueron proporcionadas por el mandante.

Las entrevistas a las familias se realizaron en sus hogares, la mayoría de las cuales estuvo dispuesta a abrir las puertas de su casa y mostrar el estado de las tecnologías implementadas. Cuando no hubo inconvenientes por parte de las familias, se hizo un registro fotográfico de dichas tecnologías. Se adjunta a este reporte el resumen de cada entrevista (Anexo 1) y el registro de fotos (Anexo 2 en cd).

La materia prima del estudio la constituyen los relatos de las familias acerca de sus percepciones sobre el programa y sus efectos, narrativa que, en ocasiones, devela sus apreciaciones sobre la realidad que viven y el futuro. Se incluye citas textuales

con el objeto de transmitir de mejor manera el punto de vista de los beneficiarios sobre los temas de interés.

Entrevistas realizadas:

Región de Valparaíso

Comuna de Nogales

1. Norma Aguilera, El Melón
2. Rosa López, El Melón
3. Micaela Castillo, Nogales
4. María Campos Pérez, Nogales
5. Paulina Bustamante López, Nogales
6. Sara Pérez Núñez, Nogales
7. Ana Trinidad Lobos, Nogales
8. Pamela Galdámez Zamora, Nogales
9. Marcela Rojas Aguilera, Nogales

Apoyos Municipales del Programa

Paula González Barría, Jefa de Departamento Social
Silvia Sanhueza Martínez, ex Jefa de Departamento Social

Región Metropolitana

Comuna de Alhué

1. Janet Fuentes
2. María Tori
3. Marcela Contreras Armijo
4. Rosa Elvira Amaya
5. Angela Orquidea Mateluna
6. Isabel Hernández Quintanilla
7. Sofía Araya

Apoyos Municipales del Programa

Gonzalo Arangui, SERPLAC
Maria Jose Contreras, Jefa de Departamento Social

RESULTADOS DEL ESTUDIO

Perfil de los participantes

El Programa está orientado a apoyar a familias con ficha de protección social, que forman parte del Sistema Chile Solidario, y que están en situación de pobreza extrema. En concordancia con lo anterior, todos los hogares visitados corresponden a familias rurales y urbanas en condición de pobreza o pobreza extrema, beneficiarias del Programa Puente o Chile Solidario.

La mayoría se trata de familias monoparentales a cargo de mujeres, las que son las principales generadoras de ingresos en sus hogares. Aunque no hay cálculos precisos³, los ingresos totales familiares declarados por las mujeres entrevistadas no superan los \$200.000, incluyendo los bonos que reciben a través de Puente-Chile Solidario. Las fuentes de ingresos son variadas, habiendo unas que trabajan como temporeras, empleadas en servicios diversos o desempleadas. Algunas, aunque no todas, reciben aportes económicos de parte de los padres de sus hijos. Las mujeres jóvenes y con redes familiares expresan mayores perspectivas de superación de su situación actual que las mujeres mayores.

En el mes saqué 120.000 y con eso nos arreglamos. El familiar de mis niñas es como 14 mil pesos por cada una. Por otro lado mi hija saca para su hija.

Trabajo de temporera y hago ahorro voluntario. Gano 180 mil. De mi sueldo me descuentan plata 55 mil para invierno y el patrón me da en invierno.

Aquí lo que yo gano no más: 20 mil por bono y en la semana saco como 16 mil pesos y al mes la suma de eso. Ahora mi hijo trabaja ayudando a su papá con la parcela y allí le caen unos pesos y me da un poco. Más lo que me da el papá de mi niña... debo vivir con unos 150 mensuales.

El papá de los niños aporta \$150000.- mensuales; 37 mil pesos recibo del Programa Puente. El resto proviene de la peluquería. Yo corto de pelo. Al mes corto a unas 5 personas y todos los meses va aumentando porque comencé recién. Febrero corté a 8 personas, marzo a 5 y en abril llevo 3. Y recién tengo un letrero desde febrero. Cobro \$1500 por corte. En total unos \$200.000.

Mi pensión, los aportes de las niñas. Nosotras nos vamos a la olla común con las niñas...las niñas, las que trabajan ponen su aporte. Mi pensión son 78 mil pesos y las niñas que me traen para las cosas de comida. Entre todas hacemos unas 200 mil pesos mensuales.

³ La falta de precisión (voluntaria o involuntaria) en la estimación de ingresos es un problema común de las investigaciones sociales cuando los ingresos son variables y no hay registro. En esta ocasión se hizo la pregunta y se registró la información que dio cada entrevistada. Respecto a las preguntas de montos ahorrados o cantidad de productos consumidos, también hay imprecisiones, porque las familias no llevan contabilidad de los mismos.

Los varones trabajan en ocupaciones similares a las de las mujeres. Son temporeros, empleados y también los hay desempleados. Mi marido trabaja por temporadas y su ingreso es el sueldo mínimo...de allí es para arriba dependiendo del esfuerzo. Este mes ha sido malo.

Las entrevistas confirman que estas familias cuentan con limitadas posibilidades de generar ingresos autónomos a través de la inserción laboral, alcanzando niveles de ingresos familiares insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. En tal contexto, la producción de alimentos orientada al autoconsumo constituye una opción de gran valor, pues ayuda a satisfacer parte de las necesidades alimenticias y nutricionales del grupo familiar.

Alhué y Nogales son comunas rurales⁴. Sin embargo, las familias entrevistadas se ubican en el área urbana o pueblo, con fácil acceso a mercados de alimentos y otros bienes de consumo. No se aprecian diferencias entre las familias entrevistadas de ambas comunas respecto a la condición de ruralidad.

Acceso al programa

Las familias acceden al Programa a través de los apoyos familiares, quienes conocen la situación de los hogares por ser usuarios de los programas Puente y Chile Solidario. Son ellos quienes invitan a las familias a incorporarse al PAFA y hacen el vínculo entre las familias y el Municipio. Su rol es clave como canal de información hacia los usuarios de la existencia del Programa y como facilitadores de la postulación de las familias. Las familias reconocen este rol beneficioso de los apoyos municipales.

Esto fue un proyecto municipal que me lo dio por intermedio de Chile Solidario. La asistente social y el técnico agrícola vinieron a ofrecerme el proyecto.

Al menos en un inicio, las familias no buscan o demandan apoyo para desarrollar actividades de autoconsumo. El Programa les "cae" y ellas aceptan.

Implementación de actividades de autoconsumo

La mayor parte de las familias entrevistadas no desarrollaba ninguna actividad de autoconsumo previa al Programa y, con frecuencia, plantean que ni siquiera se imaginaban que era una opción posible. Un número menor de familias señala que ya tenían una pequeña huerta o gallinas para el autoconsumo antes del Programa.

⁴ Ambas se clasifican como comunas silvoagropecuarias de ruralidad intermedia, con moderada diversidad de actividades económicas, con asentamientos humanos de gran tamaño (Berdegué, J. y otros, Comunas Rurales de Chile, Documento de Trabajo #60. Programa Dinámicas territoriales Rurales, RIMISP, 2010)

El Programa tiene un menú de soluciones tecnológicas para favorecer el autoconsumo. El tipo de tecnología a implementar se definía entre el apoyo técnico, el apoyo social y el usuario, en función del espacio disponible, el tiempo de trabajo que la familia podía dedicarle a la actividad y el interés de la familia. Los testimonios recogidos sugieren que la decisión sobre cuál alternativa a implementar descansa más en el equipo municipal que en el/la beneficiario/a.

(El invernadero) me lo ofrecieron en el municipio, vinieron a ver el terreno y me aceptaron para el invernadero. Nos gustó la idea porque todos los años puedo tener algo.

Vino el apoyo social proporcionado por el municipio para las sesiones de Programa Puente y ella vio mi huerta y vio mis pollitos en caja. Allí ella me visitó otra vez y me cuenta que me inscribió el proyecto de gallinero y autoconsumo.

Las familias entrevistadas implementaron dos tipos de actividades para el autoconsumo: gallinero y huerto hortícola. Para el huerto, se identificaron diversas opciones tecnológicas: cajonera, cajonera en escala, cultivo en neumáticos e invernadero. Complementariamente, se encuentran también algunas soluciones para habilitar riego para las huertas.

El tamaño de las huertas es variable pero reducido. Generalmente no se cuenta con agua de riego por lo que se riega con agua potable, subsidiada por el Municipio o se implementa una solución para ello.

Las familias reciben capacitación y los materiales para implementar las soluciones tecnológicas, pero deben asumir con mano de obra propia la construcción e implementación de sus gallineros o huertos. Existe un sentimiento muy positivo de la ayuda entregada, pues se comprende que se reciben los medios para emprender una actividad cuyo éxito dependerá en gran parte de su esfuerzo propio.

Me sentí orgullosa de obtener una cajonera. Nos capacitaron, me trajeron maderas, clavos y tierra tipo abono, y el nylon para la cajonera. Me explicaron con un plano cómo tenía que hacer. Sin embargo, yo la hice a mi forma con mis manos. Usé lo que me dieron y lo acomodé en un espacio que me parecía que daba mejor el sol y así fue mejor...Como soy artesana y trabajo en madera no me fue difícil...bueno me quebré la cabeza pero luego me felicitaron y salió en pantalla la foto de mi cajonera.

Me pasaron madera, zinc, malla, cemento para base y las vigas con impregnado. Me lo hizo un primo con mi papa y mi tío. Lo uso para gallinas, para protegerlas del frío, del calor, para que no se arranquen. En la tarde las soltamos un rato.

Nos regalaron todos los insumos para la cajonera, las herramientas, las semillas.

En esta primera fase de construcción suelen participar los maridos o hijos, o se acude a otros varones de la familia que no son parte del hogar, aunque hay casos en que las obras se construyen únicamente con la mano de obra de las mujeres.

Ya implementados los huertos o gallineros, son las mujeres quienes quedan a cargo de las actividades de autoconsumo impulsadas, aunque suelen obtener ayuda de sus parejas e hijos(as).

Aprendizajes: el valor de saber más

Un objetivo específico del PAFA es instalar y/o fortalecer competencias que permitan a las familias implementar adecuadamente su iniciativa de producción familiar para el autoconsumo. En consecuencia, la capacitación es un componente estratégico del programa.

De acuerdo a las familias entrevistadas, la capacitación es percibida como uno de los beneficios del Programa. Se destaca la utilidad de los aprendizajes y la metodología usada (aprendizaje a partir de experiencias reales):

La capacitación para la producción me ayudó mucho, sin eso no podríamos haber avanzado...porque no sabía mucho.

Los cursos eran muy buenos porque nos mostraban ideas de otras personas que habían hecho lo mismo y de allí aprendíamos.

Fue bonito porque nos venían a buscar y nos llevaban a conocer como lo hacían en otras casas. Me hicieron capacitación y nos entregaron folletos, nos ayudaron harto.

Me sirvió por el hecho de que había muchas cosa que yo no sabía. ... conocer cómo se hacía en otras partes.

Cuando se pregunta qué es lo que se aprendió, las respuestas refieren a las técnicas productivas asociadas al cultivo de hortalizas o a la crianza de gallinas. Los aprendizajes son variados y denotan apropiación y aplicación:

Cultivo de hortalizas...nunca imaginé hacerlo. Me enseñaron cómo se sembraba la semilla en vasos plásticos y luego a preparar el almacigo. Me enseñaron a hacerlo en vasos de plásticos pero después solo lancé las semillas porque pensé que era mejor. Me salió la semilla, pero todo amontonada. Allí aprendí que era bueno hacerlo por parte. Luego trasplantar. Me enseñaron, lo hice a mi manera, pero igual salió y trasplanté.

Aprendí cómo tenía que plantar, cada cuántos días tenía que regar, qué fertilizantes usar. Me enseñaron a hacer fertilizante natural con excremento de caballo, leche y azúcar, luego se junta, se deja fermentar por 23 días,

luego se cuele y se pone a máquina (no lo usé pero no lo aprendí. Yo usé pichoga, que es una planta que se hace lo mismo, se le echa agua y se deja fermentar para evitar mosquillo y piojillo.

Aprendí a hacer algo de agricultura. Aprendí a usar las cajoneras, a depositar tierra, sembrar los almácigos y a cosechar, a desinfectar de forma natural con un insumo natural y con el guano de cabra que se le echa a la tierra para que las verduras se vean bonitas. Esto es muy bonito y, sabe, entretenido.

Aprendí hartas cosas, la técnica de invernadero, cómo sembrar, la época en que se planta cada cosa, en qué tiempo debemos plantar la semilla, en qué momento regar. Cada semilla tiene su tiempo.

Aprendimos de enfermedades, qué medicinas usar. Sabemos ahora cuándo se enferman, cuándo tenemos que curarlas, todo eso aprendimos con el Programa. Sabemos qué alimento darles para que pongan, para darle calorías. Nosotros también con eso buscamos más información.... Por ejemplo, en vez de harina de pescado lo cambiamos por curahuilla o maravilla. Le damos alfalfa de alimento y eso nosotros lo averiguamos. El conocimiento te lleva a más conocimiento y nosotros buscamos más.

Los testimonios evidencian que hay una primera etapa de capacitación teórica (donde se explica cómo deben hacerse las cosas) y una segunda etapa de aplicación individual de aprendizajes. En esta segunda hay evidencias de procesos de ensayo y error por parte de las familias, que son propias del aprendizaje e inevitables cuando no se dispone de instancias posteriores de reforzamiento de la capacitación para compartir y analizar los aciertos y errores de la aplicación de conocimientos.

La primera vez fue un desastre, lo que salía era pasto y lo que más salía era suciedad y me retaron. Eché la semilla y no hice almácigo. La segunda vez mi cultivo fue mejor porque me enseñaron. Me habían enseñado en teoría, en curso, y no supe aplicarlo y cuando vinieron me volvieron a enseñar en terreno y allí aprendí y entendí. Luego separé las especies y funcionó.

La usé solo en el invierno del 2011 y la voy a usar ahora. Hicimos las cajoneras en familia. Nos dieron un esquema y las construimos como lo entendimos. La hicimos de todo el largo de la tabla, no corté nada. Le pusimos unos tubos de PVC para darle una curva, para malla rachel. Luego sacamos la malla rachel y le pusimos nylon, para la lluvia.

El aprendizaje (conocer algo nuevo) es más relevante para las familias que nunca habían desarrollado actividades de este tipo, situación que es más propia de las familias urbanas. Es en estas familias donde se requeriría reforzar el componente de seguimiento y capacitación.

Resultados del Programa y condiciones de las tecnologías transferidas

El propósito del PAFA es que las familias beneficiarias mejoren sus ingresos disponibles sustituyendo gastos en alimentación (ahorro), a través de la auto provisión de alimentos destinados a su propio consumo. El logro básico entonces es que las familias puedan producir alimentos para su propio consumo y que ésta sea una práctica que permanezca en el tiempo. Desde el punto de vista de este objetivo buscado, es posible distinguir experiencias exitosas, medianamente exitosas y fracasadas.

Como **exitosas** clasificamos aquellas que muestran apropiación de las técnicas de producción aprendidas, que lograron producir alimentos y que mantienen en uso la tecnología implementada, evidenciando prácticas de mantenimiento y/o mejoramiento.

Entre las exitosas encontramos valiosas experiencias de cultivo de hortalizas, en las que las familias mantienen en uso las cajoneras o invernaderos y han logrado producir hortalizas durante varios meses del año, en una o más temporadas. Las familias indican que van variando los cultivos de acuerdo al mes de siembra. La visita permitió constatar que aún estaban cosechando las últimas verduras de la temporada de verano (tomate, ajíes) y se encontraban preparando la tierra para los próximos cultivos.

Pienso plantar en los próximos días, arreglar la tierra y sembrar. Ahora quiero sembrar porotos, zanahoria, morrón, cilantro, acelga y rabanito. Lechuga también. Ajo también quiero plantar.

Las huertas abastecen a la familia y en algunos casos a miembros de la familia extendida (que no viven en el hogar) o vecinos, pero siempre se trata de una producción a pequeña escala que no genera excedentes comercializables. Por regla general, las señoras entrevistadas no tienen un cálculo de la cantidad de verduras que producen y consumen.

Las instalaciones (cajoneras, invernaderos, etc.) se encuentran en uso y, en algunos casos, han sido mejoradas, por ejemplo, reemplazando los plásticos por mallas rachel, tubos de pvc y plásticos para cubrir los cultivos y gallineros en invierno. En general, las familias realizan la mantención de su tecnología de forma autónoma.

Con esta tecnología mejoró la producción de hortalizas: lechuga costina, milanese y escarola, repollo, rabanito, perejil, cilantro, orégano, cebolla cristal, cebollín blanco, zanahoria, betarraga, acelga.

Los casos más exitosos desde el punto de vista de la apropiación de la actividad y proyección de sostenibilidad los encontramos en las familias que implementaron gallinero y lograron mantener o ampliar la producción de huevos. Hay algunos casos, aunque poco frecuentes, que han perfeccionado el manejo del gallinero, logrando abastecer el consumo familiar y vender excedentes.

El programa apoyó para la implementación de un gallinero que construyeron con tabla, techo de fonola y reja. El programa entregó 10 gallinas y un gallo. Se han muerto 3 y las demás siguen poniendo. Las gallinas producen 10 huevos diarios (300 huevos mensuales).

Me dieron material, 14 pollitas y 1 gallo. Ahora son 50 gallinas, he mejorado el gallinero. Lo agrandamos, era 2 x3 y ahora está de 3 x3 metros. Lo forramos con carpas para darles temperatura y ellas puedan poner. El piso le pusimos carpa, esa la sacamos y la limpiamos. Tenemos buenos comederos. Le pusimos un techo con una plancha transparente para que les de más calor. Usamos la técnica del los pote colgantes con agua y alimento, esa técnica la inventemos nosotros. Le hicimos un silo pero no funcionó, ahora resultó muchos más el pote colgante. Les pongo alfalfa colgante, pelet y pasto seco. Los huevos nos alimentan y la mayoría lo vendemos. Con ellos compramos alimento y comprobamos otras cosas para nosotros.

Al principio tenía 6 gallineros y un gallo. Tengo 8 gallinas. Diario ponen 3 y cuando hay más calor 7 huevos para el consumo familiar durante todo el año. Mire, yo las tengo hace más de 2 años ya; unas sobreviven, han tenido crías y se han ido renovando.

Hicimos (el gallinero) de madera, con radier. Nos dieron la malla y nos dijeron cómo hacerlo. Se hicieron cajones y se puso una manguera con agua para los pollitos. Me dieron al principio 15 gallinas y 1 gallo y un saco de alimentos. De esas no queda ninguna. Pero de ellas comimos huevos y nos comimos las gallinas en hartas cazuelas. Tengo 8 gallinas y 1 gallo, desde el año pasado...llevo un año en el programa. Uso mi gallinero para el consumo de la casa. Y mis intenciones eran más adelante vender gallinas.

Entre las **medianamente exitosas** clasificamos las que tuvieron una fase de resultados positivos, pero que por diversas circunstancias se ha interrumpido su uso, señalando interés por continuar produciendo alimentos cuando se restablezcan las condiciones. Es el caso de algunas familias que no han podido seguir con su huerto por limitaciones en la disponibilidad de tierra y/o agua, condiciones básicas para desarrollar la actividad. La falta de riego se asocia a la sequía y las limitaciones en el consumo de agua potable del verano reciente. Los problemas de espacio se vinculan a que no se tiene una vivienda propia (viven de allegados), a la necesidad de dejar la vivienda donde implementaron su actividad o a que el terreno está siendo temporalmente ocupado.

Las tablas las tengo guardadas en mi patio para ver si las puedo ocupar. Lo volvería a usar cuando despejen mi patio. Me gusta, me sirvió para alimentarme.

Llegaba del trabajo y lo primero que hacía era trabajar en el huerto. Todavía echo de menos mi huerto. Cuando se acabe la sequía voy a volver con mi huerto.

Entre las **no exitosas** están aquellas experiencias que, luego de una primera fase de uso, tuvieron problemas que determinaron el cese de la actividad iniciada, sin que se aprecien condiciones familiares para retomarla.

Las mayores dificultades se concentran especialmente en la crianza de gallinas, especialmente asociado a familias sin experiencia en esta actividad. Los factores de fracaso son la falta de recursos propios para alimentar las gallinas, la falta de conocimiento para abordar las enfermedades de las gallinas y, vinculado a lo anterior, la ausencia de acompañamiento técnico para apoyar el manejo del gallinero. Algunas de las familias visitadas señalan que las gallinas recibidas no fueron las apropiadas y que se morían o dejaban de poner huevos después de un año.

Allí comencé a ir a los talleres de huerta orgánica, fertilizantes naturales, cuidado de gallina rústica y gallina ponedora. Luego nos enseñaron el armado de gallinero. Luego llegaron los materiales del gallinero y al final entregaron las gallinas. Llegaron 10 gallinas. La producción fue automática, ese día saqué 10 huevos. Las gallinas venían con 50 kilos de alimento de ponedores. Luego comencé a vender huevos. Luego para alimentar gallinas vendía huevos. Un año dieron huevos y luego las gallinas quebraban los huevos para comer cáscara....en ese momento comenzaron a llamar a la olla y las comenzamos a comer. Luego del año se ponen malas las gallinas. Esa fue la pata coja del proyecto...la gallina dura un año. A diferencia de la rústica que sí hubiera sustentado el proyecto por más tiempo. Decidieron pagar menos plata y durar menos tiempo el proyecto.

Teníamos que hacer un gallinero y nos regalaban los materiales. Armamos gallinero compramos alimentos. Nos dieron 12 gallinas y un gallo. Las cuidaba, me dieron huevos 1 al día cada gallina. Se le empezaron a caer las plumas y se comenzaron a morir de apoco antes del año comenzaban a morir. Ya no daban huevos. Le dábamos el alimento que nos dijeron que les diéramos. Las trajeron y después el apoyo vino una sola vez y luego ya no vinieron más. Incluso yo compre más gallinas y luego se murieron igual. No quiero tener más gallinas. Puesto que se mueren sin saber uno por qué se mueren. En tiempo de invierno es peor, así que mejor no.

Las gallinas ponían un huevo al día, cuando había alimento. Porque el alimento es caro. Costaba \$500 pesos el kilo de alimento, y eso es mucha plata para nosotros. Luego de 7 meses no pusieron más y hubo que comerlas. Eran gorditas y luego se pusieron flaquitas, era más plumaje. Se

complicó porque el perro había que alimentarlo y no había... Qué sacábamos con mantenerlos, si luego ya no pusieron más huevos. Al gallo lo eliminé primero, porque mi sobrino fue atacado por el gallo, se puso chúcaro el gallo. A la segunda vez que se puso agresivo el gallo, lo eliminamos. Las tablas y los materiales se ocuparon en otras tareas del hogar.

Una de las familias en esta situación planteó que la falta de materiales contribuyó al fracaso de la crianza de aves, lo que también es indicativo de la complejidad de la actividad y la dificultad de hacer un manejo apropiado de las aves con recursos propios:

Al final no llegaron con material para el piso, arena y materiales de aseo para mantener el gallinero. Las moscas llegaron. En otros lados sabemos que sí llegaron con material para el piso...

Beneficios percibidos: ahorro y alimentación

Ahorro

Para las familias, el principal beneficio del Programa es el ahorro y en ello coinciden muchos testimonios. Todo lo que se produce es ganancia, pues la posibilidad de disponer de alimentos sustituye la compra y disminuye el gasto.

El principal es el ahorro, porque me ahorré mucha plata en verduras. Ud sabe, en invierno es más cara la verdura y me ahorré mucho. En la feria con \$ 5000 compraba mis verduras... y con la huerta me las ahorraba.

Siempre dependía del negocio, eso ha sido de mucho provecho en el ahorro, uno paga el doble y las verduras son malas; ahora el ahorro del bolsillo y la salud que es lo más importante. Lo principal es el ahorro, el billete, no voy más al negocio. Llegaba a aquí con mi lechuga del negocio botaba la mitad por lo mala. Ahora la mía es sanita. Lo otro muy importante, es que tengo para compartir con los vecinos compartimos.

En opinión de la consultora, sustentada en las entrevistas realizadas, el Programa logra la sustitución de alimentos comprados por alimentos de producción propia, generando un aporte a la economía del hogar por la vía del ahorro.

Aporte a la alimentación y la salud de hogares pobres

La autoprovisión de alimentos, aunada a la capacitación en hábitos alimenticios que el Programa brinda, tiene efecto directo en la mejora de la alimentación de las familias. Las familias identifican claramente el beneficio: la producción de alimentos les permite comer mejor y enriquecer la dieta. Aunque este es un beneficio compartido por quienes tienen gallinero o cultivan hortalizas, es más evidente en

las familias que tienen invernaderos y que obtienen verduras frescas a lo largo del año.

Los testimonios recogidos son bastante explícitos en el reconocimiento de cambios en los hábitos alimenticios de las familias, asociados especialmente a la incorporación de verduras a la dieta en las familias con huerta y de huevos en el caso de las familias con gallinero. En menor medida se mencionan otros aprendizajes como tomar más agua, consumir menos pan, comer a las horas, pero es probable que la modificación de hábitos en estos ámbitos sea escasa o nula.

Sí, hubo gran cambio, antes era al lotijuai... allí nos enseñaron como teníamos que alimentarnos. Empezamos a comer mucha más verdura, el huevo, la legumbre. Nos enseñaron como tenía que ser. Antes comíamos muy poca verdura, porque era cara y con la cajonera teníamos, eso, perejil, cebollines, cebollas, tomates. Sabe... no conocía los rábanos... después tenía los rábanos y los probamos, los comíamos. Antes comíamos hartas frituras... eso se dejó. Estos cambios permanecen... Una ya no cambia... ya tuvimos eso, no lo dejamos.

Todos los miembros comenzamos a comer mejor...ahora a los niños les doy fruta de colación. Éramos malos para ensaladas... y ahora todo con ensalada. Antes hacíamos carne y fideos...ahora más verduras, huevos y pollo. Esos cambios permanecen. Somos malos para el agua y eso es lo que ha seguido...somos malos para el agua. Necesitamos cambiar los hábitos en eso.

(Yo) cambié lo que cocino y eso cambió los hábitos alimenticios de mi familia. Comenzamos a comer más verduras y huevos. El cambio no fue un proceso fue de inmediato. (Pero) esos cambios quedaron...llegaron para quedarse. El pan eso no se puede ir, está muy metido en el hábito... Es un mal necesario.

Comer cosas saludables y frescas y sanas. El ahorro fue grande, mire que comíamos mucho más sin pagar.

Ahora puedo sacar un plato para almuerzo. Comenzamos a comer más ensaladas y eso es mucho mejor y bueno. Ahora comemos muchas más verdura que antes. Antes no comía ensaladas. Pero ahora inventé ensaladas. Cebolla pluma, rabanito, zanahoria y morrón y queda una ensalada muy rica. Todos los días hacía una ensalada distinta. La acelga la hacía picada y la comíamos como ensaladas y le echaba a los porotos.

Cambió por lo que me contaron en los cursos y lo que me tocó vivir día a día cuando sacaba mis verduras fresquitas.

La mayoría de las familias entrevistadas señala que la incorporación de más verduras a la dieta es un cambio en los hábitos alimenticios que permanece.

Efectos familiares y psicosociales

Según los relatos, el Programa ha tenido un impacto favorable en las relaciones familiares, ya que ha motivado la incorporación de todos los integrantes de la familia en las actividades, generando dinámicas de trabajo en común altamente valoradas:

Una de las cosas buenas es la unidad familiar que se creo, esto era una tarea de todos. Mi hijo y mi hija participaron y fue además lindo hacerlo...

La participación de las niñas y juntas...eso ha sido lindo...nos ha juntado más. Hacer la almaciguera, el fertilizante, a ellas les gusta. Todo es algo nuevo. Ahora queremos hacer fertilizante para vender.

La crianza de las gallinas nos unió más a mí con las niñas. Estábamos todas allí de cabeza plantando. Trabajamos todas las mujeres del proyecto. Sabe, tuvimos un cambio tremendo. Nosotros estamos muy agradecidas del programa. Fue algo muy bonito e inesperado que nos pasó... puras cosas buenas, nada negativo.

Aprendimos a trabajar en conjunto, en familia, a compartir más. Todos nos metemos y trabajamos juntos en el invernadero.

La mayoría de los testimonios refieren a una actividad conjunta de la jefa de hogar con los hijos e hijas, de todas las edades, que se asocia a una mejor convivencia entre los miembros del hogar.

No hay evidencias suficientes para afirmar que el trabajo en conjunto modifica las relaciones de género al interior de la familia, pero hay testimonios interesantes en los que señalan cambios en la distribución del trabajo en la pareja, que estarían contribuyendo a relaciones más equitativas.

El trabajo en familia se hace con más amor. El trabajo de la huerta nos unió y hasta mi pequeña tenía su responsabilidad de regar.

... al compartir actividades en familia, crecen los afectos, viene la familia a ver cómo lo hacemos. Los vecinos se interesaron en la pega. Comenzamos a tener trabajo en equipo en la familia. El machismo se fue un rato... yo era líder de este programa. Luego sirvió en la casa... yo lavo, tú cocinas... A mí me ayudó el compartir labores a mejorar las relaciones de democracia en la casa...Antes era yo todo. Ahora si yo plancho, él lava la loza.

Como parte del sistema de Chile Solidario, el PAFA hace un aporte en el plano psicosocial, que aunque intangible, es de gran importancia para las familias en situación de pobreza extrema y para las mujeres en particular. En primer lugar, hay un valor en el hecho de que se les visite. Por sí sola, la visita involucra un reconocimiento de su existencia y de sus propias necesidades (existimos, hay otros que se preocupan por nosotros). Al sentirse considerados por la municipalidad dejan de ser transparentes. En situaciones límites, de gran aislamiento físico o emocional, la presencia de una persona con la que se pueda hablar es de gran valor.

A mí me ayudó que vinieran a verme, que se sentaran un rato a la mesa, que conversáramos, que me dijeran cosas que me ayudaron emocionalmente. Nos enseñaron que la familia no tenía que pelear, que el marido no nos echara la foca.

En segundo lugar, el programa opera con el supuesto de que las familias son capaces de aprender, implementar innovaciones y generar sus alimentos. Regala los materiales pero entrega un voto de confianza a las familias para que hagan un buen uso de ellos. Por ello, cuando se logran resultados positivos, hay una satisfacción personal y familiar respecto a las capacidades propias (*Antes no sabía, pero ahora pude hacerlo*). Además de la autosatisfacción, algunas beneficiarias valoran la posibilidad de compartir sus logros con vecinos u otros familiares, destacando la valoración que esas otras personas hacen de sus logros.

El proyecto me gustó mucho porque nos dio mucho más que el autoconsumo. Las visitas venían al almuerzo y me cachiporreaba con mis gallinas y huertas.

Se contribuye a la autoconfianza, lo que constituye el combustible necesario para proponerse nuevos proyectos o metas. En este sentido, la ejecución del programa contribuye a disminuir la sensación de minusvalía que genera la exclusión social.

Ahora ya sé cosas que antes no sabía. Ahora podría emprenderme mejor.

A uno le da seguridad y confianza. Es una ayuda, me impulsó a tener otra idea e ir por un proyecto Fosis. Me dio la idea... aprendí y me dio un impulso.

Aprendí a crecer como persona y tener una actividad propia. Es un beneficio grande, para lo que yo estaba haciendo. Yo tenía mi inicio pero necesitaba ayuda. Luego me vino proyecto de FOSIS y me fue ayudando. Muy bueno el programa, estamos agradecidos.

Sostenibilidad

La satisfacción respecto a los objetivos y resultados del Programa permite vislumbrar la sostenibilidad de las experiencias exitosas. La mayoría de las familias considera que el autoconsumo es beneficioso y se propone mantener en uso las

instalaciones. Otras han manifestado su interés por acceder a nuevos recursos para ampliar la actividad, proyectándose hacia el futuro.

Mi plan es trabajar más fijo cuando mi hija crezca un poco más. Quiero comprar gallinas y vender gallinas y huevos.

Necesitamos que el programa tenga más ambición, tener cosas más grandes para ofrecer, hacer un mejor negocio. Que sea más grande el apoyo de cursos y de recursos....sea lo que sea sirve...pero pensamos que también deben ser más ambiciosos.

De los 16 casos incluidos en este estudio, hay sólo 3 casos de familias no exitosas que no muestran condiciones favorables para retomar la actividad⁵ y 2 familias que muestran desuso por condiciones temporalmente adversas (cambio de casa y falta de espacio). Ya que en el caso de estas últimas, el cese de la producción de alimentos se debe a una condición externa y de carácter temporal, ellas fueron calificadas en este estudio como medianamente exitosas.

Estas familias medianamente exitosas podrán retomar las actividades por iniciativa propia, pero probablemente necesiten nuevos apoyos externos para recomenzar el proyecto. Lo mismo es válido para aquellas con experiencias fracasadas, que muestren interés en intentar nuevamente o probar una actividad nueva. En ambos casos se requiere un reforzamiento de la capacitación para minimizar los riesgos de frustración y abandono de las inversiones.

Seguimiento y acompañamiento

En su diseño el programa contempla una fase de implementación de las tecnologías de 3 meses, una fase de seguimiento posterior de otros 3 meses y una fase de evaluación de un mes. Sin embargo, las beneficiarias coinciden en que el tiempo de seguimiento a las iniciativas fue claramente insuficiente y con frecuencia se quejan que luego de la etapa inicial, ya no tuvieron nuevas visitas de los apoyos familiares. Por lo general, dicen, una vez construidas las soluciones técnicas, cesa el acompañamiento.

Pienso que yo no fui tan apoyada, no tuve muchas visitas. Me sentí un poco abandonada. Reforzaría esa parte....yo me tenía que acercar al Municipio. Yo no quería fracasar, tenía entusiasmo.

¿Sabe?, un asesoramiento sería bueno, para ver con este espacio cómo podemos producir más. El nylon se deterioró, la malla. A la cajonera en

⁵ Una de ellas correspondía a una mujer que había fracasado en la crianza de gallinas y no presenta condiciones psicosociales adecuadas para proseguir la actividad; la otra es una jefa de hogar en condición de desalojo de su vivienda actual y la última es una familia que se cambia a vivir a un departamento recién adquirido.

tiempo de lluvia se le coloca malla... Eso yo diría. Acompañamiento y más ayuda en materiales.

Sería mejor que visitaran más los técnicos, vinieron una sola vez al principio. Sacaron 2 o 3 fotos y luego ya no vinieron más...

El programa es bueno, pero ellos deberían acompañarnos más, traernos más semillas. En la municipalidad existe el Prodesal y a ellos siempre les dan semillas, plantas y a nosotros una vez y nunca más. Eso sería bueno.

Necesitamos darles el seguimiento a las personas y no estancarlo. Esto es que sigan apoyando a las personas y que apoyen a quien lo necesita y que vengan a ver como lo hemos aprovechado...hay que darle la oportunidad a otra gente y apoyar a la gente. El que quiere puede.

La asistencia técnica oportuna y un seguimiento más sistemático y prolongado son factores claves para el éxito y la sostenibilidad del programa. Los casos no exitosos tienen que ver con la falta de asistencia técnica y acompañamiento. Según lo observado, las familias experimentan una sensación de abandono, situación que es más crítica en aquellas de mayor vulnerabilidad.

Aporte del PAFA al aumento de ingresos de las familias

En opinión de la consultora, la producción de autoconsumo promovida por el PAFA aumenta los ingresos autónomos de las familias, aunque ello no significa que las familias aumentan ingresos monetarios. Sólo 3 de las 18 familias entrevistadas generan ingresos monetarios adicionales a través de la crianza de gallinas y la venta de huevos. En el caso de las familias con huertas, no se conocieron casos con producción excedentaria comercializable. En general, cuando hay excedentes se comparten con vecinos o familiares.

El trabajo asalariado es la principal fuente de ingresos autónomos de las familias entrevistadas, siendo las actividades por cuenta propia una alternativa poco presente. De tal manera, el aumento sustancial de sus ingresos autónomos parece depender esencialmente de las oportunidades de empleo asalariado y condiciones salariales de las actividades económicas presentes en cada comuna. Sin embargo, la generación de ingresos monetarios por la vía de la producción sostenible de alimentos es un objetivo posible de reforzar en el PAFA, a condición de aumentar la fase de seguimiento y apoyo a aquellas familias que logran aprovechar con éxito los incentivos iniciales que entrega el programa. Esto significa no sólo minimizar los riesgos de fracaso de las actividades de autoconsumo, sino complementar el actual diseño con asistencia técnica y capital de inversión para ampliar la escala de producción inicial, de modo de facilitar la generación de excedentes comercializables para el abastecimiento de alimentos en mercados locales.

Complementariedad del PAFA con los demás programas

Las familias entrevistadas acceden a distintos subsidios que el Estado otorga dada su situación de vulnerabilidad económica y social. Reciben el bono de Chile Solidario por cada hijo; acceden a educación escolar en el sistema público gratuito; reciben alimentación escolar y útiles escolares; se atienden en los consultorios del sistema público de salud; algunos acceden a vivienda a través del subsidio habitacional u obtienen materiales para la construcción de sus viviendas; con frecuencia se benefician del subsidio de agua y/o luz; y en algunos casos, reciben implementos para mejorar sus condiciones de habitabilidad (camas, ropa de cama, etc.).

Todos estos instrumentos apuntan a cubrir necesidades básicas de las familias que éstas no pueden satisfacer mediante sus ingresos propios, dada su precaria inserción laboral.

Excepto el programa de Alimentación Escolar (PAE) ninguno de ellos se orienta a resolver las necesidades de alimentación de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. En tal sentido, el PAFA apunta a resolver una necesidad, de manera complementaria a los otros subsidios.

Si bien hay una sinergia entre los diversos subsidios relativa a compensar la exclusión social de estas familias, hoy no hay articulación virtuosa entre el PAFA y otros programas de creación de capacidades para la producción, como el Prodesal de Indap, operado también por los Municipios.

Por el contrario, se establece incompatibilidad entre ambos programas: "No podrán ser beneficiarias familias que participen o hayan participado en versiones anteriores del programa y/o que sean o hayan sido beneficiarias del programa PRODESAL".

La coordinación con Prodesal permitiría gestionar apoyos en la gestión de vacunas, castraciones y antiparasitarios.

Estoy en Chile solidario y estuve en el Programa Puente. Me ha servido porque no pago mensualidad a la niña y recibo el subsidio de agua (no pago agua). Buenos los apoyos... pero ahora ya no viene la señorita a vernos. Mi hija está enferma de los riñones y no puedo trabajar todos los días. A mí no me han ayudado mucho... y creo que debería tener más ayuda ¿...deberé molestar más al Dideco?

Gestión del Programa:

Aspectos positivos:

Los equipos técnicos de Nogales y Alhué tienen una buena evaluación del programa y del cumplimiento de sus objetivos. Coinciden en una positiva autoevaluación de la gestión que se hace. Contribuye a ello la existencia de equipos de trabajo afiatados, comprometidos y con experiencia en terreno. También se señala que existe una adecuada coordinación con los actores involucrados.

El Programa se relaciona muy bien con el municipio. Complementa bien con finanzas y la unidad de adquisiciones. Trabaja muy coordinadamente con el Programa Puente. También se tiene una muy buena relación con los otros departamentos Secplac y Fomento Productivo. El alcalde está pendiente, conoce las familias... (Nogales)

Podría aumentarse la efectividad del programa si se gestionaran convenios con entidades externas que aporten bienes o servicios complementarios. Es interesante la experiencia de Nogales, donde, una vez iniciado el programa, se coordinó con la empresa minera Angloamerican (División El Soldado) para desarrollar un proyecto complementario al PAFA consistente en capacitación en huertos orgánicos y entrega de compostera a los beneficiarios del PAFA. Esta iniciativa respaldó el énfasis que se dio en esta comuna en la promoción de huertas orgánicas.

Aspectos problemáticos o posibles de mejorar:

Entre las dificultades se señalan las siguientes:

a) Recursos muy limitados y baja cobertura del Programa

Se percibe que, pese a ser exitoso, los recursos que transfiere Mideplan (actualmente Ministerio de Desarrollo Social) para ejecutar el programa son muy reducidos. A modo de ejemplo, el convenio 2011 entre FOSIS y la Municipalidad de Alhué para la ejecución del programa establece un monto total de \$5.850.00 para la atención de 15 familias, con el que se deben financiar todos los bienes y servicios involucrados.

La percepción de que debería aumentarse la cobertura también es compartida por el equipo de Nogales:

La comuna se ha destacado como exitosa en el manejo del programa. Tenemos éxito y no nos aumentan cobertura desde el 2009. Sería bueno aumentar cobertura y poder invitar a nuevas personas.

El Programa se focaliza en familias rurales, pero se considera que es aplicable y necesario extenderlo a familias urbanas que cuenten con condiciones mínimas de espacio. En la misma línea, los equipos opinan que es adecuado revisar la línea de corte en el puntaje de la ficha de protección social, permitiendo la inclusión en el Programa a otras familias que lo necesitan.

b) Externalización de la ejecución técnica a consultoras.

En sus inicios el programa era ejecutado íntegramente por personal de la municipalidad, quienes estaban encargados de realizar el diagnóstico de las familias y luego formular y ejecutar el plan de trabajo por comuna. Los apoyos familiares eran, en efecto, municipales. En la actualidad, estas tareas son asumidas por consultores externos, que incluso pueden residir fuera de la comuna y que reportan mensualmente sus actividades al Municipio. Esta modalidad de trabajo es percibida como menos adecuada que la anterior por varias razones, entre ellas: i) los beneficiarios se relacionan con un actor externo y circunstancial, sin crear el vínculo con la municipalidad; ii) la ejecución del programa se enajena del equipo municipal, deja de ser parte de sus tareas cotidianas, restringiendo su rol al seguimiento y reporte administrativo presupuestario; iii) una vez terminado el contrato de servicios con los consultores externos, desaparece el acompañamiento, siendo la municipalidad teóricamente la entidad que debe hacerse cargo de las actividades post programa; iv) surgen dificultades con la provisión de servicios externos ya que, dados los bajos montos de ingresos de las consultoras, procuran restringir al máximo la cantidad de visitas para no aumentar sus costos de operación.

Pienso que sería más productivo poder enlazarlo con el trabajo de todos los días. Propongo armar un equipo municipal que ejecute el programa. La gente hoy está en terreno y el terreno es fundamental para el éxito (Alhué)

c) Plazo de ejecución del programa insuficiente

El Programa contempla una ejecución total de 9 meses, lo que es calificado como insuficiente por los equipos técnicos. Se considera que debe ser a lo menos de 12 meses para dar mejor término a los procesos de apoyo.

Además se señalan retrasos iniciales que afectan el ciclo de ejecución en su conjunto. En Alhué, un factor de retraso es la falta de proveedores de servicios para los programas municipales, incluido el PAFA, dada la condición de aislamiento de la comuna y sus dificultades de acceso.

Hay deficiencias operativas y de compras: el programa es muy genérico y los montos son iguales para distintas localidades. En Alhué los oferentes son mucho más difíciles de conseguir.

d) Dificultades administrativas

Vinculado a los plazos de ejecución establecidos, los equipos señalan rigidez de la ejecución presupuestaria. Demandan mayor flexibilidad para aplicar el Programa en contextos diversos y complejos.

La rigidez de la ejecución presupuestaria ha sido un problema. Piden que las platas estén gastadas de forma rígida y ello va en desmedro de la calidad del programa.

Debemos tener todo gastado de aquí al otro mes...a pesar de que se ha informado de retrasos y dificultades. No dan espacio para mejorar...

Lo anterior también se vincula a un reclamo por la recarga de trabajo administrativo, asociado a la rendición de cuentas:

Mideplan nos pide una sabana de información y reclamábamos porque nos hacían perder tiempo con la información requerida.

e) Falta de seguimiento

Todos coinciden en que la principal falencia del Programa es el seguimiento. El Municipio debiera contar con recursos para monitorear la implementación después de terminado un ciclo de intervención y dar acompañamiento y apoyo a las familias.

Tampoco existen mecanismos sistemáticos de evaluación y ello no sólo refiere a evaluar los logros físicos (instalaciones, cantidad de alimentos) si no a los no tangibles (habilidades blandas), que son de gran importancia en este Programa.

Está bien enfocado para una primera etapa pero queda allí. Luego las familias dejan de pertenecer al programa y quedan a la deriva.

f) Falta de mecanismos de continuidad

Finalmente, el Programa no tiene articulación con otros programas d apoyo productivo o al desarrollo de emprendimientos, que permitan a las familias más exitosas escalar sus logros.

El Programa es un empujón para emprendimiento, lo que debería impactar en la superación de extrema pobreza, para pasar a una situación mejor. Allí es bueno que exista continuidad.

Conclusiones

a. Condiciones y tipo de uso actual que dan las familias a las tecnologías transferidas

El programa ha posibilitado efectivamente actividades de autoconsumo. Buena parte de las familias que conocieron e implementaron las tecnologías, las mantienen en uso para iguales fines. Una proporción menor discontinuó su uso ya sea por el fracaso de la actividad (en el caso de la crianza de aves) o por factores externos que impiden que sigan desarrollando sus actividades de autoconsumo.

b. Percepción de beneficios e impactos del programa por parte de las familias beneficiarias, particularmente en cuanto a disponibilidad de ingresos y ahorro, hábitos alimentarios, y otros efectos percibidos como relevantes por los usuarios

Las familias expresan satisfacción por el programa, por el aporte de conocimientos, materiales y apoyo inicial para montar las tecnologías, valorando especialmente los beneficios con relación al ahorro (pues sustituyen la compra de verduras o de huevos) y la mejora significativa en la alimentación familiar. También expresa que el programa fue un aporte para la convivencia familiar (al favorecer el trabajo en conjunto) y una contribución a la confianza en sí mismos y a sus capacidades. Las entrevistas permiten validar la sustitución de alimentos comprados por alimentos de producción propia, lo que disminuye gastos, genera ahorro y, en consecuencia, incrementa ingresos autónomos (no monetarios). Una proporción menor de las familias logra además generar ingresos adicionales por la venta de excedentes comercializables (huevos).

c. Indagar qué factores han favorecido la sostenibilidad del uso de la tecnología transferida y cuál es su proyección en el tiempo. A su vez, indagar qué factores han obstaculizado el uso y la sostenibilidad de la tecnología transferida

La utilidad de la producción de alimentos es el principal factor que favorece la sostenibilidad de las tecnologías. Las cajoneras, los invernaderos, los gallineros se usan porque sirven. Dada esta convicción, el esfuerzo propio, y en especial de las mujeres jefas de hogar es el segundo factor de sostenibilidad. En general, las mujeres muestran una gran capacidad de trabajo y logran mantener e incluso aumentar su producción, a pesar de la recarga de trabajo remunerado y doméstico que le es propia. A ello se suma el aporte de los demás miembros de la familia en el trabajo de mantenimiento de los huertos o gallineros.

La falta de apoyo técnico y seguimiento es, por otra parte, la principal causa de fracaso de las actividades y abandono de las instalaciones, siendo más relevante el obstáculo para las familias con gallinero, dada las dificultades técnicas de la

actividad. Otro factor, también mencionado, es la falta de recursos propios para comprar alimentos u otros insumos que requieren las actividades implementadas.

d. Capacitación y apoyo recibido y cómo es evaluada por los beneficiarios

Las familias destacan el aporte de la capacitación, valorando la utilidad de los aprendizajes referidos a las técnicas de producción y a los conocimientos sobre hábitos alimenticios. En general se observa que las capacitaciones fueron pertinentes y efectivas. El apoyo recibido en la primera fase es muy valorado por las familias y, en oposición, la ausencia de los apoyos familiares, es una debilidad del programa. Se aumentaría la efectividad de los aprendizajes si se contemplara una nueva fase de capacitación/asistencia técnica luego de transcurrido un tiempo de ejecución, de modo de reforzar y profundizar conocimientos, especialmente los que emergen del manejo práctico de huertos y gallineros.

e. Complementariedad y relación específica del Programa con los componentes y subprogramas del sistema de protección Chile Solidario.

El Programa se articula al sistema Chile Solidario, pues apunta a generar condiciones para que las familias logren satisfacer de mejor manera sus necesidades básicas, en este caso de alimentación. El programa subsidia completamente los materiales para la construcción de las tecnologías como un primer impulso cuya continuidad depende de la familia. En esa perspectiva crea o desarrolla capacidades, favoreciendo la autoconfianza y la posibilidad de plantearse y alcanzar nuevos logros. En tal sentido, es para sus beneficiarios/as una herramienta de inclusividad social.

El programa no se articula con otros instrumentos más vinculados al desarrollo productivo (como el Prodesal) o la empleabilidad (Sence) que podrían generar sinergias positivas y favorecer su efectividad.

f. Aspectos de gestión

En general se observa una eficiente coordinación entre los actores del programa tanto de Mideplan, el Municipio y Fosis. Destacando un afiatado grupo de trabajo en ambas comunas visitadas y una positiva evaluación de la gestión y de los resultados del Programa. Las debilidades se refieren fundamentalmente a la baja cobertura del Programa (asociada al bajo presupuesto anual), a un ciclo de ejecución insuficiente, a la externalización de los apoyos familiares en consultores, y a la falta de seguimiento y continuidad del apoyo, una vez que se termina el período de atención estipulado en los convenios.