

## CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

## I. ANTECEDENTES

## PROPÓSITO

Aumentar la seguridad alimentaria de las familias pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades abordando las dimensiones de acceso, disponibilidad y utilización a través del desarrollo de tecnologías de producción de alimentos y de educación alimentaria nutricional.

## JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMULACIÓN

El Programa inicia en el año 2006 en FOSIS, pasando a formar parte de los programas del Ministerio en el año 2008. El año 2013 inicia un proceso de reformulación en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) realizada en el año 2012 por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) donde se establece un nuevo propósito asociado a aumentar la disponibilidad de alimentos.

En relación al componente productivo, según datos administrativos del programa, desde el año 2013 al 2018, sobre un 80% de las familias implementa una o más tecnologías de producción, crianza, preparación, preservación y recolección de alimentos (invernaderos, gallineros, mesas de cultivos, crianza de animales, sistemas de conservación de alimentos, sistemas de disponibilidad y potabilización de agua, entre otras). De hecho en el año 2018 un 97% de las familias intervenidas con el programa implementa una o más tecnologías que permiten asegurar la disponibilidad de alimentos.

En relación al indicador de disponibilidad de alimentos, en el año 2018 un 94% de las familias aumenta su disponibilidad al finalizar la intervención. Es decir, de la cobertura informada ese año (4.356), la mayoría de ellas al finalizar la intervención mejora la disponibilidad de distintos alimentos -dependiendo del tipo de tecnologías implementadas- al finalizar la intervención. Aún cuando el porcentaje es alto, existe un número de familias que al finalizar la intervención no se evidencia un aumento en la disponibilidad de alimentos especialmente porque el ciclo siembra y cosecha (en el caso de tecnologías de cultivo) es distinto para algunos territorios, excediendo el periodo de intervención del programa. Esto amerita la necesidad de contar con mayores recursos para extender el periodo de intervención en al menos un año (actualmente el programa tiene una duración de 9 meses).

Respecto al componente educativo alimentario, en el año 2015 se realizó un análisis de las bases de datos del programa de la frecuencia de consumo de alimentos de las familias, donde fue posible observar la frecuencia de consumo diario de las familias para los alimentos verduras y frutas, donde sólo un 54% y un 39% respectivamente lo hacían en la etapa de diagnóstico, lo cual aumentó a un 20% al finalizar la intervención. Cabe señalar, que para todas las categorías que el programa estableció un consumo recomendable -en términos de frecuencias- para todos los demás grupos de alimentos (cereales, carnes, huevos, lácteos) al finalizar la intervención éstas frecuencias variaron positivamente, es decir, se observa una clara diferencia entre el diagnóstico con el final de la intervención. Sin embargo, esta información sólo se ha obtenido para ese año, por lo que resulta necesario dar cuenta de las mejoras en la frecuencia de consumo con esta nueva reformulación

En cuanto a los aspectos específicos que se vinculan con una alimentación más sana, por medio del desarrollo del componente de educación alimentaria nutricional, en ese mismo año 2015, se observaron cambios en la frecuencia de consumo al finalizar la intervención que dan cuenta de menores frecuencias para las comidas rápidas y los alimentos altos en azúcar, donde las familias adoptaban compromisos que apuntaban básicamente a: "evite frituras y alimentos con grasas como cecinas y mayonesa" y "reduzca el consumo de azúcar y sal en las comidas". Estos resultados también deben evaluarse de forma permanente a partir de esta nueva reformulación.

En cuanto a la cobertura en cada convocatoria, desde el año 2013 al 2018 ha presentado un 100% de cumplimiento de los beneficiarios efectivos en relación con la población objetivo, siendo esta cobertura superior a las 4 mil familias anuales, cubriendo un 3% de la demanda, en un promedio de 220 municipios anuales. Con este dato, es posible dar cuenta de la necesidad de ampliar la cobertura de familias.

Su presupuesto ejecutado alcanza al 100% entre los años 2014 al 2018.

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES			
Componente	Gasto estimado 2021 (Miles de \$ (2020))	Producción estimada 2021 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2021 (Miles de \$ (2020))
Desarrollo de Tecnologías de Producción de Alimentos	2.583.906	4.250 (Tecnologías de cultivo, crianza, pesca, recolección, elaboración, purificación de agua, preparación y conservación de alimentos.)	607,98
Educación Alimentaria Nutricional	748.229	4.250 (Familias capacitadas en alimentación y nutrición)	176,05
Gasto Administrativo	182.656		
Total	3.514.791		
Porcentaje gasto administrativo	5,20%		
Porcentaje gasto respecto a presupuesto inicial 2020	100,00%		

POBLACIÓN Y GASTO POR BENEFICIARIO				
Concepto	2020	2021	2022	2023
Población objetivo	4.246 Hogares y/o Familias	4.250	4.500	4.500

Concepto	2021 (Meta)	Población a la que se orienta
Población potencial	250.000 Hogares y/o Familias	<p>Familias pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades de los Programas Familias, Vínculos, Abriendo Caminos y Calle (sólo en aquellos casos que están en vías de una vivienda definitiva) habitan en zonas urbanas y rurales de todas las regiones del país.</p> <p>El criterio para identificarlas de forma más precisa corresponde al uso de dos preguntas de los diagnósticos del Programa Familias, Vínculos y Abriendo Caminos. Cabe señalar, que son instrumentos ya definidos por estos programas y corresponden a una auto declaración. Del resultado de estas preguntas pasarán a ser población potencial aquellas que respondan en ambas las categorías de respuesta: siempre, algunas veces y casi nunca, quedando fuera la categoría de respuesta nunca. Las preguntas son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En los últimos tres meses ¿Los ingresos generados por el grupo familiar han permitido comprar los alimentos necesarios para una alimentación balanceada por parte de sus integrantes?, siendo las categorías de respuesta para esta pregunta: siempre; algunas veces, casi nunca o nunca.</li> <li>• En los últimos tres meses ¿El grupo familiar se ha visto obligado a reducir los alimentos que consumen diariamente debido a la falta de recursos económicos?, siendo las categorías de respuesta para esta pregunta: siempre; algunas veces, casi nunca o nunca.</li> </ul>
Gasto por Hogares y/o Familias (Miles de \$ (2020))	827,79	

Concepto	2021	Comentarios
Cobertura (Objetivo/Potencial)*	1,70%	El programa estima para el año 2021 una baja cobertura.

\* Cobertura menor al 10% = Baja; Cobertura entre el 10 y 100% = Suficiente; Cobertura sobre el 100% = Sobre cobertura.

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2021 (Estimado)
Porcentaje de familias que aumenta su disponibilidad de alimentos al finalizar la intervención	$(\text{Número de familias al finalizar la intervención que aumenta la disponibilidad alimentaria en el año } t / \text{Número de familias beneficiarias que ingresan en el año } t-2) \times 100$	Eficacia	96,00%
Porcentaje de familias que mejora su puntaje de frecuencia y consumo de alimentos al finalizar la intervención	$(\text{Número de familias que mejora su puntaje de frecuencia y consumo de alimentos al finalizar la intervención en el año } t / \text{Número de familias beneficiarias que ingresan en el año } t-2) \times 100$	Eficacia	75,00%

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2021 (Estimado)
Porcentaje de familias que implementa satisfactoriamente sus tecnologías de producción de alimentos	$(\text{N}^\circ \text{ de familias que al finalizar la intervención implementa satisfactoriamente sus tecnologías de producción de alimentos en el año } t / \text{N}^\circ \text{ total de familias que ingresan en el año } t-2) \times 100$	Eficacia	99,00%
Porcentaje de familias que cumple totalmente al menos un compromiso de las dos recomendaciones alimentaria exigidas para trabajar en el transcurso del programa	$(\text{N}^\circ \text{ de familias que cumple totalmente al finalizar la intervención un compromiso para cada una de las dos recomendaciones alimentarias exigidas para trabajar durante el programa en el año } t / \text{N}^\circ \text{ de familias beneficiarias que ingresan en el año } t-2) \times 100$	Eficacia	60,00%

## II. EVALUACIÓN

### EVALUACIÓN GENERAL

El programa no cumple en términos de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación con la población que se ve afectada por dicho problema), coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención), ni consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados). Se requiere que la institución proponente profundice en la especificación de los elementos que se indican en adelante.

**Atingencia:** Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad identificada en relación con la población que se ve afectada. No se especifica con claridad la población afectada en el enunciado del problema, ni tampoco su definición en el diagnóstico.

**Coherencia:** Se observa una limitada relación entre los objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta. El propósito del programa requiere ser ajustado para conocer con claridad cuál es la acción que el programa espera realizar en relación al problema. El programa no presenta criterios pertinentes para definir su población objetivo.

**Consistencia:** Se observa una limitada relación entre el diseño del programa y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores, el sistema de información propuesto y los gastos planificados. Los indicadores de propósito y componentes requieren ajustes para medir los productos provistos.

### EVALUACIÓN POR ÁMBITO

**Diagnóstico de la Necesidad del Programa:** La información contenida en el diagnóstico permite evidenciar parcialmente cómo ha evolucionado el problema que el programa aborda identificado. Es necesario hacer un uso adecuado de las fuentes de información utilizadas, presentando el universo de la muestra y evitando agregar datos. Específicamente se solicita separar para aquellos hogares que presentan pobreza por ingreso las categorías de 'sintió hambre y no comió', y 'dejó de comer todo el día', que se presentan agregadas alcanzando un 35.4%. del mismo modo, se debe explicitar que la medición hace referencia a hogares que declaran que algún integrante presentó al menos una de las siguientes situaciones en los últimos 12 meses debido a falta de dinero u otros recursos por situación de pobreza por ingreso.

Del mismo modo, debe explicitar si el programa intervendrá en la categoría de inseguridad alimentaria crónica, transitoria o en ambas.

Una vez resuelto el punto anterior, a fin de precisar la magnitud del problema, es necesario señalar la fuente que emplea para establecer que la proporción de personas pertenecientes al Subsistema de SSyOO se encuentran en el quintil 1, señalando la cantidad de personas.

Se solicita complementar la información derivadas de la encuesta CASEN 2017 precisando -en los casos que sea pertinente- los datos que dan cuenta del "Porcentaje de hogares que declara que algún integrante presentó alguna de las siguientes situaciones en los últimos 12 meses", con la finalidad que se entienda el marco de referencia de los resultados presentados.

Por otra parte, es necesario revisar cómo se encuentra utilizando los datos y la fuente empleada para afirmar que a nivel nacional "un 12.1% de los hogares sintió hambre y no comió o dejó de comer en todo el día", pues nuevamente se encuentra agrupando categorías y omitiendo que se refiere sólo a hogares, sino que a hogares donde 'algún integrante' presentó alguna de las situaciones propuestas en los últimos 12 meses debido a la falta de dinero u otros recursos.

**Objetivo del Programa y Población:** Es necesario mejorar la redacción del propósito vinculándolo directamente al problema y señalando claramente cuál es el resultado directo que pretende alcanzar el programa en la población a atender. La redacción actual plantea más de un objetivo: "aumentar la seguridad alimentaria" y el "desarrollo de tecnologías". En este sentido, es necesario alinear las redacciones de los enunciados de problema y propósito ("Aumentar la seguridad alimentaria de las familias del Subsistema Seguridades y Oportunidades, en las dimensiones de acceso, disponibilidad y utilización").

Es necesario explicitar qué agente sintetiza y consolida el documento "Nómina de familias Seleccionadas". Del mismo modo, el programa carece de criterios de priorización y herramientas de selección pertinentes. En este sentido, se enuncian 'variables de vulnerabilidad' tales como "situación de discapacidad, adulto mayor que vive solo y familias de pueblos indígenas", sin señalar quién las establece ni vincularlas a información presente en el diagnóstico del programa que permita verificar que sean criterios pertinente para priorizar a la población. Por otra parte, se señala que a ellas se podría agregar una cuarta categoría -establecida por el ejecutor- sin establecer bajo qué criterios la puede determinar. Finalmente, a pesar de que se plantea que estas tres o cuatro categorías poseen la misma ponderación, la Mesa Técnica de Sanción los puede modificar ("Todas estas variables tienen la misma ponderación a menos que la Mesa Técnica lo estipule en el acta"), sin plantear bajo qué criterios puede hacer estas modificaciones, ni el documento que establece el marco de acción de estas decisiones de selección. También es necesario señalar dónde se concentran las actas.

Por otra parte, debe señalar cómo se definen el número de comunas a intervenir y los criterios para establecer los cupos, explicando qué significa que la focalización por comuna y sus coberturas "se entregan en base a la disponibilidad presupuestaria y su población potencial".

Otra deficiencia del sistema de focalización radica en la existencia de situaciones excepcionales que son evaluadas en la Mesa de Sanción y que pueden reemplazar a los criterios de priorización señalados. Se reitera la consulta de por qué se considera la incorporación bajo los criterios de excepción de dos familias.

En consecuencia, es necesario señalar cómo se establece la priorización de la población objetivo o se ordena la prelación de familias beneficiarias del programa, explicando los mecanismos para distribución de cupos por comunas. Por último, dada la diversidad de herramientas de selección, se debe explicitar que se combinan criterios de focalización por persona y comuna.

**Estrategia del Programa:** Estrategia de intervención establece elementos que se encuentran ausentes en la descripción de la focalización del programa: "Anualmente se realiza una convocatoria para invitar a los municipios que son focalizados en el Nivel Central del Ministerio, en base a criterios de demanda potencial de la comuna y desempeño. Luego, en cada una de las SEREMIs se realiza un contrapropuesta de focalización donde se define la cobertura a atender y eventualmente se pueden proponer nuevas comunas a participar en base al mismo criterio. Todo el proceso se registra en el archivo Excel "Propuestas de coberturas" que luego se aprueba por oficio desde el Nivel Central a cada SEREMI". Del mismo modo, señala que la actualización de instrumentos metodológico y actas y registros los que son trabajados con la asistencia técnica de FOSIS, institución que no es mencionada en la descripción de la focalización, a pesar de que "desarrolla los instrumentos y sugiere al ejecutor las adecuaciones, por ejemplo a usuarios no videntes". Respecto a los mecanismos de selección, se señala que "una vez que las comunas aceptan entregan un proyecto que es aprobado por el equipo SEREMI y SAT". En síntesis, lo planteado entonces es inconsistente con lo señalado en el apartado referido a las población objetivo y descripción de los o criterios de priorización de la mesa técnica.

Respecto de la descripción de componentes y estrategia del programa, es necesario cómo se evalúa que las familias participantes hayan adquirido los conocimientos y prácticas para mantener en el tiempo la tecnología y producción de los alimentos destinados al autoconsumo, puesto que sólo se señala que se evalúa posterior a la ejecución.

La unidad de producción del primer componente "Desarrollo de Iniciativas de Producción Familiar", no indica lo que se cuantifica de las "Tecnologías de cultivo, crianza, pesca, recolección, elaboración, purificación de agua, preparación y conservación de alimentos".

En los criterios de egreso se plantea que las familias pueden acceder señalando razones vinculadas a requerir continuación del trabajo realizado en la ejecución inmediatamente anterior, decisión que recae en la Mesa Técnica de Sanción de Familias y que está disponible para dos familias por comunas, sin describir los criterios de selección. Tampoco es claro por qué este contexto de excepciones incluye a quienes habían estado en Autoconsumo el año anterior, y a quienes pertenecían al PRODESAL. Los que a su vez, son considerados, como criterios de exclusión en la definición de la población objetivo del programa.

**Indicadores:** Los indicadores de propósito 1 y 2 no cumplen con los criterios de calidad y pertinencia.

El indicador de propósito 1, denominado: Porcentaje de familias que aumenta su disponibilidad de alimentos al finalizar su intervención, corresponde a una medición auto declarada que no permite medir la eficacia del programa. Por otra parte, corresponde a un indicador proxy, en tanto sólo se orienta a medir disponibilidad de alimentos, sin abordar los otros ámbitos de la seguridad alimentaria a los que espera

contribuir el propósito del programa. Por otra parte, en la metodología, no define qué se entiende por 'finalizar la intervención', a la vez que no se describe la situación inicial ni el estándar para considerar el aumento de la disponibilidad alimentaria sino que sólo se hace referencia a quienes señalan que no presentan "alguna dificultad para disponer de alimentos de consumo básico". Además la fórmula de cálculo presenta deficiencias pues no señala en su numerador cuándo ingresan los beneficiarios al programa, y la temporalidad del denominador carece de pertinencia, debido a que el programa declara un tiempo de intervención de los componentes de tecnologías de producción de alimentos y de Educación alimentaria nutricional de seis y cuatro meses respectivamente.

El indicador de propósito 2 constituye un indicador proxy que propone la medición de frecuencia y consumo, sin definir estos conceptos en la metodología, ni señalar cuál es su vinculación con los ámbitos de acceso, disponibilidad y utilización que son considerados en el propósito del programa. Tampoco define qué entiende el programa por 'finalizar la intervención'. Al igual que el indicador de propósito 1 sus resultados corresponden a una autodeclaración de las familias, y no se señalan los ponderadores utilizados para cada puntaje de FC, lo que no permite afirmar que constituye un indicador pertinente para medir la eficacia del programa. Finalmente, la fórmula de cálculo en no considera en su numerador la información de cuándo ingresan los beneficiarios al programa y en su denominador reitera una temporalidad que no es adecuada según la estrategia del programa.

En la respuesta referida a la centralización de la información, debe explicitar para los indicadores de propósito y de componente qué institución es la que sintetiza las nóminas nacionales y el nombre y filiación institucional de la unidad "donde se encuentra alojado el equipo que realiza en análisis".

Para ambos indicadores de componentes, no queda claro por qué se miden con dos años de diferencia, si la duración de los componentes es de seis y cuatro meses respectivamente. Tampoco queda claro cuándo ingresan las personas que son cuantificadas en los numeradores de las fórmulas.

El indicador de componente 2, no permite evaluar de forma correcta el bien o servicio provisto en tanto mide el cumplimiento de al menos un compromiso de los dos exigidos, lo que constituye un estándar bajo para medir la eficacia del componente y por tanto de la estrategia diseñada por el programa para el cumplimiento de su propósito. Por último, la meta que se establece para los años 2021-2022 proyecta que sólo el 60% de los beneficiarios alcanzará la implementación satisfactoria de al menos una tecnología de producción, lo que no se justifica adecuadamente en el apartado referido a la evidencia que permitió estimar los resultados de los indicadores.