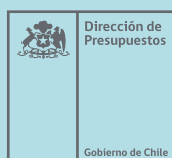


RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN FOCALIZADA DE ÁMBITO
**PROGRAMA APOYO A
LAS FAMILIAS PARA EL
AUTOCONSUMO**

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN, TRANSPARENCIA Y
PRODUCTIVIDAD FISCAL
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

Marzo, 2023



EVALUACIÓN DEL PROGRAMA APOYO A LAS FAMILIAS PARA EL AUTOCONSUMO

División de Control de Gestión Pública
Dirección de Presupuestos – DIPRES
© 2023 DIPRES

Directora de Presupuestos, Javiera Martínez Fariña.
Jefe de Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal,
Slaven Razmilic Burgos.

Equipo a cargo de la publicación:

Javiera Bravo R., Javier Peñafiel D. y Gonzalo Gaete R. (Jefe del Departamento de Revisión del Gasto Público). La evaluación contó con el apoyo de Sofía Boza M., como colaboradora externa. Esta evaluación se desarrolló como parte de la Línea de Evaluación Focalizada del Ámbito (implementación) de acuerdo con lo establecido en el Decreto Exento N° 503, del 19 de noviembre de 2021, del Ministerio de Hacienda.

Siempre que es posible intenta usar un lenguaje no discriminador ni sexista. No obstante, para no obstaculizar la lectura, en casos que sea pertinente, se usa el masculino genérico, que la gramática española entiende que representa a hombres y mujeres en igual medida.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente. Para referenciar emplear el siguiente formato: DIPRES (2023). Evaluación Focalizada de Ámbito del Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Formación Técnico Profesional. Informe Final. División de Control de Gestión Pública. Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual: Pendiente
ISBN: Pendiente
Diseño y Diagramación: M. Martínez V.



RESUMEN EJECUTIVO



NOMBRE DEL PROGRAMA:	Programa de Apoyo a las Familias para el Autoconsumo
AÑO DE INICIO:	2006
INSTITUCIÓN RESPONSABLE:	Subsecretaría de Servicios Sociales, Ministerio de Desarrollo Social y Familia
PERIODO DE EVALUACIÓN:	2012-2021
PRESUPUESTO DEL PROGRAMA AÑO 2022:	M\$2.814.004 (\$ 2022)

I. ANTECEDENTES GENERALES DE LA EVALUACIÓN

El presente documento corresponde al resumen ejecutivo de la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) del programa Apoyo a Familias para el Autoconsumo (Autoconsumo) de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF), la cual cubre el período 2012 a 2021.

Esta evaluación es focalizada en los ámbitos de implementación y costos. En el análisis de implementación, junto con describir el macroproceso del programa y los procesos interrelacionados que lo componen, esta evaluación caracteriza su cobertura a nivel comunal, la población beneficiaria y su dinámica de participación a lo largo de la duración del programa, y los bienes provistos, comparando su planificación inicial con los bienes efectivamente entregados. Adicionalmente, esta evaluación estudia la duración efectiva de la ejecución del programa a través del tiempo y el territorio, considerando las solicitudes de extensiones de plazo y las características de los procesos de compra de materiales (licitaciones públicas), fundamentales en su implementación.

En el análisis de costos, se compara el precio de distintos materiales y la estructura de gastos del programa a lo largo del tiempo y entre regiones. Adicionalmente, se caracteriza su estructura tarifaria (monto pagado por familia), y se analiza su relación con distintos indicadores que dan cuenta de la complejidad de la implementación del programa.

La información utilizada en esta evaluación fue proporcionada por el programa Autoconsumo y sistematizada por el equipo evaluador, y se encuentra desagregada a nivel de familia y por ejecutor.

II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

El programa Autoconsumo tiene por propósito aumentar la seguridad alimentaria de las familias pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades (SSyOO), abordando las dimensiones de acceso, disponibilidad y utilización. Para lograr este objetivo, el programa consta de dos componentes: i) desarrollo de tecnologías de producción de alimentos, y ii) educación alimentaria nutricional. Considerando tanto la información disponible como la relevancia presupuestaria, esta evaluación se centra en el primero, el cual consiste en la entrega de adquisiciones silvoagropecuarias, herramientas y/o maquinarias, materias primas e insumos, equipamiento para la vivienda, indumentaria y materiales de construcción (en adelante, materiales), a través de los cuales, se implementan las tecnologías que permitan mejorar la seguridad alimentaria de las familias beneficiarias¹. En el segundo componente, se trabaja con las familias temáticas relacionadas a la alimentación y la nutrición.

El programa se ejecuta a nivel comunal a través de convenios de transferencia con terceros: un mismo ejecutor, que puede ser municipalidad (en la mayoría de los casos), Gobernación Provincial o entidades privadas sin fines de lucro, es el encargado de su implementación en una comuna, siendo el responsable último de que las familias queden habilitadas en el uso y manejo de las tecnologías. Los ejecutores cuentan con el Servicio de Asistencia Técnica (SAT) del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) durante toda la ejecución del programa, con la finalidad de asegurar que se implemente adecuadamente. El SAT Fosis a su vez se coordina con la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de MDSyF, quien convoca las mesas técnicas, y participa de la asistencia al ejecutor y la evaluación del programa.

La intervención a las familias tiene una duración de 9 meses, compuesta por las siguientes etapas: Plan de Acción Comunal (PAC) (2 meses) en donde se realiza un diagnóstico familiar y se planifican las tecnologías a implementar; Implementación (3 meses) en donde se compran los materiales y se implementan las tecnologías; y Puesta en Marcha (4 meses) en donde se refuerza el uso de las tecnologías. Existe una etapa inicial donde básicamente el nivel central define las comunas que participarán, las coberturas y tarifas. Además, existe la posibilidad de extensión o prórroga de la implementación (de hasta 3 meses), y una etapa final en la cual el nivel central del programa consolida la información.

¹ El Programa adopta el concepto de tecnologías para hacer referencia al tipo de soluciones que pueden implementarse en el marco del apoyo a las familias.

III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

IMPLEMENTACIÓN

- o Respecto a la cobertura, entre los años 2012-2021, el programa ha sido implementado en al menos una comuna de todas las regiones del país. En 74 comunas nunca se ha ejecutado, y en las 272 en las que sí, el 85% (230) lo hicieron en al menos la mitad de los años (5 o más), y un 54% (148) en todos los años del periodo. Se observa que las comunas en las que ha habido cobertura presentan una ruralidad significativamente mayor a las que no han sido parte.
- o Las familias beneficiarias de Autoconsumo se concentran en las zonas Centro – Centro Sur del país (entre Maule y Los Lagos). El representante familiar en la mayoría de los casos es mujer, de edad promedio 48 años, quien a su vez es el jefe de familia (o su cónyuge o pareja), y se dedica a las labores del hogar. La familia beneficiaria pertenece al Subsistema de SSyOO, de tamaño promedio de 4 personas, donde más de la mitad corresponde a adultos o adultos mayores. A nivel geográfico, se identificaron diferencias menores entre las distintas regiones o zonas.
- o La tasa de deserción a nivel nacional, en el periodo bajo análisis, es de 5%. Sin embargo, existe heterogeneidad a nivel regional, en donde se observan regiones con tasas de deserción menor a 1% y otras que superan el 5%.
- o Respecto a las tecnologías implementadas, existen ciertas particularidades por zona geográfica. Sin embargo, a lo largo del tiempo y del país, éstas se concentran principalmente en la iniciativa cultivar, en el ámbito sistema de cultivo y en las tecnologías: adquisición de semillas, herramientas y/o indumentarias, invernadero, almácigos y almacigueras, gallinero, riego con manguera y/o regadera, abonera, cerco convencional, y fertilizantes orgánicos, entre otras.
- o A nivel nacional, en los años 2015 y 2019 ocurre el mayor porcentaje de beneficiarios que cambiaron al menos una tecnología en comparación a las planificadas, siendo este cambio mayor al 50%. Los cambios en tecnología en su mayoría involucran cambios de iniciativa. Entre los años 2013 y 2019, se observa que las regiones que presentan mayores diferencias entre las tecnologías planificadas y las ejecutadas son Ñuble, Metropolitana, Maule, Valparaíso y Arica, y las con menores diferencias son O'Higgins, Los Ríos, Biobío, Araucanía, y Coquimbo.
- o En cuanto a la duración de la implementación del programa, se observa que:
 - El tiempo promedio de implementación de la intervención por ejecutor (desde la transferencia de los recursos -del nivel central hacia los ejecutores- hasta la fecha en que finaliza la ejecución, considerando las extensiones), es de 329 días (11 meses aproximadamente). Sin embargo, el promedio observado se

encuentra empujado por el fuerte aumento experimentado en los años 2019 y 2020, probablemente explicados por el “estallido social” y la emergencia sanitaria derivada del Covid-19. La mayoría de los ejecutores demoran más de 9 meses en implementar los proyectos (270 días), e incluso, un porcentaje no menor de ejecutores tiene tiempos de ejecución mayores a 1 año (365 días).

- Existe una tendencia creciente, en el periodo estudiado, del porcentaje de las iniciativas que tienen extensiones de plazo, en los primeros 3 años (2013-2015) el promedio anual se ubica entre 20% y 50% de los proyectos, luego en los 3 años siguientes (2016-2018) éste se encuentra entre el 58% y 72%, mientras que en los últimos dos años (2019-2020) el promedio supera el 90%. Sin embargo, el porcentaje promedio de proyectos sin extensiones que superan los 9 meses ha aumentado en el período. En particular, entre los años 2015 y 2020 este porcentaje se encuentra entre el 97% y el 100%.
- Se observa un aumento en el tiempo de las licitaciones desiertas. Los procesos que terminan desiertos se han concentrado en los extremos geográficos del país. Entre 2017 y 2020, el promedio de duración, entre la fecha de publicación y la fecha de adjudicación, varía entre 21,4 días y 24,2 días; siendo 23 días el promedio de período agregado. Existe una fuerte relación entre la extensión de las intervenciones y el aumento de los procesos de licitación que son declarados desiertos. Lo anterior, releva la importancia de contar con procesos de licitación ágiles y eficaces. Se observa además que las licitaciones desiertas presentan un menor número de postulantes.
- En cuanto a las rendiciones de cuentas, en cada uno de los años analizados, se observa que la mayor cantidad de ellas se encuentra en los meses de mitad de año, específicamente entre abril y agosto. También se observa que desde 2015, la distribución de rendiciones a través de los meses es más homogénea, por lo que en contadas ocasiones dicho porcentaje ha sido mayor a un 15% en algún mes específico. Lo anterior, sirve como un indicador que sugiere una adecuada implementación de los proyectos, ya que no hay una concentración de las rendiciones hacia fin de año.

COSTOS

- o En general se cumple que los gastos directos en los beneficiarios deben ser, al menos, un porcentaje mínimo entre el 90% y 93% (según el año) de los recursos de una intervención, en todas las regiones y a través de todos los años, observándose incluso una creciente tendencia. El mandato de que el gasto en activos debe ser al menos un 50% de los gastos directos, se cumple en todos los años, con excepción del 2020, probablemente debido a la pandemia del Covid-19. Adicionalmente, se observa una tendencia temporal creciente del porcentaje de recursos

rendidos correspondientes a servicios y, por el contrario, una tendencia decreciente de los correspondientes a soporte, llegando a estar por debajo del 2% en los años 2019 y 2020.

- o Respecto al costo de materiales, entre los años 2014 y 2019, se observa que para aquellos más utilizados en el programa existen diferencias relevantes en sus precios entre las distintas regiones, la cual se evidencia más claramente en los materiales de menores precios. En las zonas de precios más altos, que por lo general son las de los extremos norte y sur o austral, también se observa que existen materiales que no han sido adquiridos, en comparación a otras regiones.
- o Respecto a los costos de implementar el programa, medido a través de la estructura tarifaria, se analiza la relación entre la variación en la tarifa y 6 indicadores relacionados a la implementación del proyecto (i) cobertura en la comuna (número de familias); ii) proporción de familias que desertan; iii) cambio en tecnología; iv) solicitud de extensiones de proyectos; v) duración de la implementación de los proyectos; y vi) proporción de licitaciones desiertas asociadas a cada proyecto). Se observa que la tarifa es mayor cuando los indicadores sugieren una mayor dificultad para la implementación de los proyectos, lo cual es evidencia de que la política tarifaria incorpora adecuadamente la complejidad territorial. Esta relación no se encuentra entre los indicadores asociados a la implementación del programa y el indicador de Zona Rezagada definido por la Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- o Además, se compara la trayectoria de los indicadores relacionados a implementación entre las comunas afectas al cambio de tarifas con aquellas a las que se les mantuvo constante. Se observa que existen tendencias similares en estos indicadores y las comunas que experimentan cambios en sus tarifas y las que no, tanto de manera previa a dicho cambio como de manera posterior. No se encuentra evidencia que concluya que el cambio en política tarifaria afecte las variables asociadas al grado de complejidad de la implementación del programa.

Cabe destacar que actualmente se está llevando a cabo una evaluación de impacto del programa, la cual entregará antecedentes sobre su eficacia.

IV. RECOMENDACIONES

- o Tener un proceso de revisión sistemático y uniforme de las causas de deserción de familias del programa (principalmente, en aquellas comunas donde dicha tasa sea mayor al 5%), con el objetivo de minimizar la deserción, y así mantener la cobertura planificada. En particular, se sugiere acotar y enumerar las posibles causas de deserción en el sistema de registro de información de beneficiarios, con el fin de sistematizar las causas. Lo anterior, permite distinguir aquellas deserciones que son exógenas a la gestión del programa (fallecimiento, cambio de dirección, entre otras).
- o Identificar las causas de las diferencias entre las tecnologías planificadas e implementadas. Si bien a lo largo de la etapa de implementación pueden surgir antecedentes nuevos o no identificados en la etapa PAC, si el diagnóstico está bien diseñado y se implementa de forma adecuada, se esperaría que la mayoría de los cambios se den entre tecnologías que pertenezcan al mismo ámbito o iniciativa. Sin embargo, se observa que para algunas regiones más del 20% de las familias presenta cambios de tecnologías más profundos.
- o Fortalecer el sistema de seguimiento a la implementación de los proyectos, de manera tal que exista un mayor cumplimiento de los plazos establecidos y los procesos administrativos definidos. Sin embargo, la actual duración de los proyectos definida en la evaluación ex-ante 2021 debiese facilitar el cumplimiento de estos procesos.
- o Analizar el proceso de compras conjuntas entre comunas cercanas: la evidencia muestra que las tecnologías adquiridas se concentran en pocos ámbitos (lo cual es transversal a través del tiempo y el territorio), que hay territorios en donde no se compran algunos de los materiales más usados a nivel nacional, que los procesos de licitación fallidos retrasan la implementación de los proyectos, y que estos procesos fallidos tienden a concentrarse en zonas geográficamente aisladas. Probablemente, procesos de compras conjuntos podrían ayudar a aumentar la cantidad de potenciales proveedores (lo cual correlaciona con una disminución en la probabilidad de tener licitaciones desiertas), y con ello, mejorar las condiciones de compra.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS



REPÚBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA
SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES
DIVISIÓN PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL
E13728/2023

OFICIO ORDINARIO SSS N° 1019/2023
SANTIAGO, 16/03/2023

ANT. : Oficio N° 0405 de fecha 6 de Febrero de 2023, que envía Informe Final de Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) del Programa Apoyo a Familias para el Autoconsumo. Proceso 2022.

MAT. : Respuesta institucional al proceso de Evaluación Focalizada de Ámbito del Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo y sus resultados.

DE : **KENNETH GIORGIO JACKSON DRAGO**
MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA
GABINETE MINISTERIAL

A : **JAVIERA MARTÍNEZ FARIÑA**
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS

En el marco del proceso de Evaluación Focalizada al Ámbito del Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo de la Subsecretaría de Servicios Sociales, desarrollada por la Dirección de Presupuestos, comprendiendo el período 2012 al 2021, se remite la respuesta institucional, dando cuenta del proceso de evaluación en su conjunto y la opinión respecto de los resultados presentados en el informe final, enviado mediante Oficio N° 0405 de febrero de 2023:

I. Respecto al proceso de evaluación

Es fundamental para los programas, esencialmente los programas sociales, el permanente monitoreo y evaluación, que permitan identificar debilidades, fortalezas y espacios de mejora en su diseño, implementación, gestión y resultados. Por lo tanto, en primera instancia es primordial agradecer este proceso de evaluación, así como el trabajo desplegado por la Dirección de Presupuesto para desarrollar cada una de las instancias de reunión, análisis y cada una de las acciones que permiten contar con los resultados y recomendaciones al Programa.

En este mismo sentido, el programa desde sus 15 años de creación ha tenido importantes ajustes a sus procesos de implementación que han permitido a las familias adquirir y poner en marcha una serie de tecnologías de producción de alimentos para su propio consumo. Asimismo, desde el punto de vista de los costos, existe el permanente desafío de dar cuenta de una realidad de inversión que muchas veces está muy por sobre lo que el programa puede financiar debiendo priorizar territorios y número de personas a intervenir, según la disponibilidad presupuestaria, a pesar de una alta demanda.

De acuerdo a lo anterior, y producto del estallido social y posterior pandemia, el programa cobra un especial valor al establecer como propósito que las familias más vulnerables no aumenten su inseguridad alimentaria, esto es, por medio de la entrega de materiales e insumos, así como también instancias de capacitación individual y grupal, que se traducen en bienes que favorecen un mejor acceso, disponibilidad y utilización de los alimentos.

De este modo, es imperativo que el programa pueda ampliar sus mecanismos de acción, y es por ello que el año recién pasado comienza a ejecutarse el modelo comunitario con algunos proyectos a nivel nacional, que en primera instancia maximizan la inversión llegando a un mayor número de personas que lo necesitan, y que con un adecuado trabajo en red es posible trascender a modelos dinámicos, flexibles, autónomos y auto gestionados que buscan esencialmente dar una respuesta a la crisis alimentaria y económica.

Por ello, los resultados y recomendaciones de la presente evaluación deben ser analizados en un contexto en el cual asegurar el derecho a la alimentación es un imperativo, y que todos los aspectos que busquen mejorar los mecanismos de intervención, así como su estructura de costos, ambos analizados en el informe presentado, serán sumamente importantes para cumplir su propósito.

II. Respeto de a los resultados de la evaluación

Los aprendizajes adquiridos por el Programa desde el inicio de su implementación en el año 2008 al alero del Subsistema de Protección Social Chile Solidario, posteriormente como parte de la oferta del Subsistema Seguridades y Oportunidades; sin duda ha presentado una trayectoria que involucra una serie de ajustes que por sobre todo han intentado disminuir la importante brecha de acceso y disponibilidad a alimentos más nutritivos y seguros que tiene la población más vulnerable.

Las actuales problemáticas sociales, medioambientales y económicas posicionan al Ministerio en el desafío de poner en práctica nuevas reformulaciones al programa que permitan entre otros aspectos, apoyar a un mayor número de familias y territorios del país.

En lo que refiere a algunos aspectos de la implementación y costos, el programa enfrenta regularmente la dificultad de los procesos de compra que, tal como se mencionan en el informe, la heterogeneidad de los territorios es una variable que incide en un mayor número de licitaciones fallidas, por ejemplo. Se valora, no obstante, las referencias positivas al programa en materia de adecuada implementación al analizar la oportunidad de las rendiciones por parte de los ejecutores, así como también la estructura tarifaria diferenciada y las complejidades territoriales.

III. En cuanto a las recomendaciones

Efectivamente, tanto los resultados y recomendaciones constituyen un desafío en el contexto actual, en el cual la población potencial de este programa se encuentra al alza, derivado de la crisis económica actual, que afecta especialmente los bienes de consumo como los alimentos.

De esta forma, cada una de las recomendaciones específicas del informe serán parte de la revisión y análisis del futuro proceso de resolución que desarrolle la Subsecretaría de Servicios Sociales, específicamente la División de Promoción y Protección Social, a la luz también de una próxima reformulación del Subsistema Seguridades y Oportunidades que dé cabida a aspectos trascendentales en la oferta de programas sociales que son necesarios para redirigir las dimensiones desde donde se apoya a las familias más vulnerables.

Finalmente, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia reconoce que la Evaluación por Ámbito Focalizado del Programa Apoyo a Familias para el Autoconsumo solicitada a la Dirección de Presupuesto, representa una oportunidad para definir el futuro del programa y, con ello, contribuir a mejorar la atención de su grupo objetivo.

Sin otro particular, se despide atentamente,



KENNETH GIORGIO JACKSON DRAGO
MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA
GABINETE MINISTERIAL

GJD / MBA / LGF / CLO / FMM / FGJ / FPF / PPM / PKV / CAV / ECC / paf

DISTRIBUCIÓN:

Firmado Electrónicamente en Conformidad con el Artículo 2º letra F y G de la Ley 19.799