



ESCUELA DE GOBIERNO

**“Tenemos hambre”:  
El caso del Programa “Alimentos para Chile” en Estado de Catástrofe  
2020**

por

Antonia Domínguez Ponce de León

Actividad Final de Grado presentada a la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad  
Católica para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas

Profesor guía:

Rodrigo Valdés

Diciembre, 2020

Santiago, Chile

## Índice

<i>Descripción del cliente</i> .....	2
<i>Resumen Ejecutivo</i> .....	3
<i>El Caso</i> .....	4
<i>Metodología</i> .....	5
<i>Descripción del problema y política pública</i> .....	7
1. Contexto socioeconómico .....	7
2. Justificación del Programa “Alimentos para Chile” .....	9
3. Principales beneficiados.....	12
4. Procedimiento de implementación.....	12
5. Logística de la Región Metropolitana.....	14
<i>Análisis de la Región Metropolitana</i> .....	16
1. Asignación de beneficiarios .....	16
2. Compra eficiente .....	25
3. Movilidad en la Región Metropolitana durante la cuarentena total .....	29
<i>Lecciones</i> .....	31
<i>Bibliografía</i> .....	34
<i>Datos</i> .....	36
<i>Anexos</i> .....	37

## **Descripción del cliente**

Esta evaluación de proyecto está dirigida a cualquier persona que se interese por aprender sobre la implementación de políticas públicas en un contexto de emergencia con una capacidad estatal y recursos limitados. La evaluación es un aporte para cualquier persona que se encuentre en una posición de toma de decisiones, debido a que, el trabajo analiza cómo se realizó la logística de la distribución de cajas de alimentos durante los meses más complejos de la pandemia de Covid-19 en la Región Metropolitana durante 2020. El trabajo es útil para estudiantes de pregrado orientados a profesionales vinculadas a la toma de decisiones sectoriales y políticas, así como a profesionales especializados en políticas públicas, ya que son ellos quienes van a participar de la toma de decisiones en el futuro.

Este análisis es importante para comprender cómo se desarrollan estrategias estatales para reaccionar frente a los efectos de la crisis sanitaria que afectó en los ingresos de muchos hogares chilenos. Frente a ello, el Estado tuvo que actuar con rapidez para ayudar a las familias más vulnerables. La evaluación de la efectividad de la propuesta y de su implementación contribuye a comprobar en forma empírica su eficiencia, efectividad y alcance, constituyendo un insumo para su mejora y cambio en futuros casos similares.

## Resumen Ejecutivo

La pandemia del SARS-COV 2 en el mundo generó un *shock* económico que fue complejo de enfrentar debido su profundidad y rapidez. La pandemia afectó a Chile después de una crisis social a finales de 2019, que evidenció más las desigualdades socioeconómicas que existen en el país. Desde marzo de 2020, la expansión del virus provocó que el gobierno decretara largos confinamientos como medidas de contención de los contagios. Esta situación ha provocado una crisis económica y desempleo, por la cual, muchos hogares tuvieron dificultades para financiar sus gastos básicos. Frente a este contexto y a petición de autoridades locales y vecinos, entre abril y mayo de 2020, se crea el Programa “Alimentos para Chile” con el objetivo de ser un aporte alimenticio y evitar la movilidad de las personas para prevenir los contagios. La forma de hacerlo fue entregando casa por casa alimentos no perecibles y bienes básicos a los hogares más afectados por la pandemia. La canasta se repartió en dos ocasiones entre junio y julio principalmente.

La implementación del Programa da en un contexto de crisis sanitaria, en que la rapidez y la eficiencia eran fundamentales. La distribución se llevó a cabo a través de los gobiernos regionales y locales a lo largo de Chile. Este trabajo circunscribe la evaluación de la implementación del “Programa Alimentos para Chile” en Región Metropolitana, debido a las restricciones de información de una política pública actualmente en curso.

El diseño de la operación del programa en la RM se efectuó a través de la Intendencia Regional de Santiago en conjunto con las municipalidades. Para la implementación de esta nueva política pública requirió un alto nivel de coordinación. Hubo dos entregas en junio y julio de 2020. La logística de la Entrega I dependió de la capacidad de los proveedores de entregar los productos. En cambio, para la Entrega II las empresas prepararon con anticipación las cajas y la distribución fue más expedita.

La evaluación del programa se basa en tres criterios relacionados con eficiencia: (1) La asignación de beneficiarios (2) La compra eficiente de los productos (3) La movilidad durante la cuarentena. La asignación de beneficiarios apuntaba a llegar la población más vulnerable a través de la selección de productos de primera necesidad familiar, disminuyendo la movilidad de los diferentes integrantes de los hogares. El movimiento fue estable después de ambas entregas, por lo tanto, la movilidad se podría haber contenido con la distribución de alimentos.

Habiéndose implementado con carácter de urgencia, el programa se realizó de la forma más eficiente posible dentro de un contexto de pandemia. Sin embargo, la política deja dos lecciones. La primera, el Estado es capaz de aprender. Hubo cambios entre ambas entregas en lo que se refiere al contenido de la caja, los proveedores y las inversiones en logística. La segunda lección fue la necesidad de tener datos actualizados con respecto al contexto de emergencia que se esté viviendo. El objetivo de tener información actualizada es aumentar más la eficiencia al asignar beneficiarios de programas estatales.

## El Caso

Como todos los miércoles desde que se desató la pandemia, el 13 de mayo se daría a conocer información sobre las nuevas medidas para contener el Covid-19. Jaime Mañalich, Ministro de Salud, informó en canales nacionales<sup>1</sup> el nuevo balance de la pandemia en Chile<sup>2</sup>. El Ministro decretó cuarentena total en el Gran Santiago y algunas comunas de la Región Metropolitana (Minsal, 2020a) debido al alza sostenida de los contagios desde marzo de 2020. A cuatro días desde el inicio de la cuarentena total en Santiago, los noticieros difundían imágenes y videos sobre protestas en la comuna de El Bosque<sup>3</sup>. Por las calles se escuchaba: “Estamos pasando hambre”. Desde que comenzó a expandirse el Covid-19 a lo largo del país a mediados de marzo hubo familias que empezaron a tener problemas con el acceso a bienes básicos y se redujeron de manera considerable sus ingresos principales.

Anaís<sup>4</sup> -vive en el sector de Las Parcelas en Maipú- trabajaba en el Instituto Bancario Guillermo Subercaseaux en el área de coordinación y finanzas. Ella tenía una posición privilegiada en comparación a otras personas al enfrentar la pandemia del Covid-19. “La casa no es chica así que cada uno tenía su espacio, mi pega tampoco estaba en el *peack*, así que algunos días fueran más relajados” (Anaís, comunicación personal, 14.10.2020). Para ella los días eran similares hacía casi dos meses, por lo tanto, el decreto de cuarentena total no cambiaba su actual situación.

El 17 de mayo de 2020 el Presidente de la República, en una transmisión televisiva en cadena nacional, informó sobre las nuevas medidas para enfrentar la crisis social y económica provocada por el virus: “El gobierno iniciará prontamente la distribución de 2.5 millones de canastas de alimentos y otros elementos esenciales para las familias más vulnerables y de clase media necesitada.” (Piñera, 2020a)

Anaís pensó que la distribución de bienes básicos para los necesitados era una buena ayuda. Dos semanas después llegó a la puerta de su casa la caja del gobierno. Muy sorprendida donó su caja a personas que no la habían recibido. No podía comprender cómo después de un estallido como el ocurrido en octubre del 2019, el gobierno no se preocupaba de pensar con mayor eficiencia una política en momentos de urgencia. Mayor fue la sorpresa al ver que la segunda caja también le llegó. Para Anaís la segunda canasta en la puerta de su casa indicaba

---

<sup>1</sup> <https://www.24horas.cl/coronavirus/manalich-no-tenia-sentido-una-cuarentena-nacional-cuando-habian-muy-pocos-casos-4171839> (Revisado: 01-10-2020)

<sup>2</sup> El 13 de mayo de 2020 fue el día que tuvo la mayor cantidad de casos positivos a la fecha, fueron 2.660 (Minsal, 2020). Sitio Web: <https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-decreta-cuarentena-total-para-la-ciudad-de-santiago-y-seis-comunas-aledanas/>

<sup>3</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52717413> (Revisado: 01-10-2020)

<sup>4</sup> Anaís es madre de dos hijos que vive en Maipú. Trabajaba en el Instituto Bancario Guillermo Subercaseaux en el área de coordinación y finanzas. La información entregada por Anaís se recolectó de una entrevista realizada el 14.10.2020. No se utilizará el nombre original de la persona. Para resguardar su identidad.

que no se habían distribuido correctamente las cajas en la comuna, es decir, a la población con mayores necesidades.

Al otro lado de Santiago, en el block 604 de la comuna de Quilicura, vive Carla <sup>5</sup> quien recibió las dos cajas de alimentos y se declaró ‘feliz’ con la ayuda del gobierno. Ella trabaja en Vitacura como empleada doméstica, por lo tanto, normalmente utiliza muchas horas para trasladarse en micro. La cuarentena afectó fuertemente su vida laboral, ya que, su trabajo es presencial. Sin embargo, logró mantener su vínculo laboral y volvió una vez que se acabó la cuarentena en Quilicura. Con los productos de la caja, Carla pudo abastecer su casa con alimentos y bienes básicos, e incluso, logró enviar productos no perecibles a familiares. A comienzos de octubre seguía utilizando los de la Entrega II recibida los primeros días de agosto. (Carla, comunicación personal, 14.10.2020)

Lo interesante de los casos de Anaís y Carla es contrastar que la diferencia de estratos sociales, la residencia en sectores habitacionales de la ciudad, así como su condición laboral no afectaron su apreciación sobre la política pública sobre las cajas de alimentos. Más bien, la divergencia de opinión fue sobre la implementación. Para Carla la canasta de alimentos fue un programa excelente. Por el contrario, Anaís encuentra que la idea fue buena, pero su implementación podría haber sido ‘mucho mejor’.

## **Metodología**

Con un distanciamiento social y cuarentenas totales por la pandemia del Covid-19 por dos meses en la RM, ante las peticiones de las autoridades locales el gobierno chileno creó el Programa “Alimentos para Chile” con el objetivo de ser un aporte alimenticio y de bienes básicos, además de, reducir la movilidad de la población, y de esta manera aminorar la curva de contagios al llevar alimentos y bienes básicos a las familias más vulnerables del país. La implementación del programa se llevó a cabo mediante dos entregas de canastas de alimentos, en un contexto de Estado de Catástrofe por Calamidad<sup>6</sup>. Dicho contexto nacional acotaba el margen de acción del gobierno debido a los largos periodos de confinamientos como método de contención del virus y el presupuesto público para financiar beneficios destinados a las personas afectadas por la pandemia. Por lo tanto, desde marzo del 2020, el gobierno ha implementado políticas económicas solidarias a las cuales sumó el Programa Alimentos para Chile para apoyar a las personas a enfrentar la crisis. En el caso de las cajas del gobierno, la medida es de carácter urgente.

---

<sup>5</sup> Carla vive en un conjunto de blocks en Quilicura del cual es presidenta de Seguridad Ciudadana. Tiene un hijo y un nieto. Trabaja como empleada doméstica en Vitacura. La información entregada por Carla se recolectó de una entrevista realizada el 14.10.2020. No se utilizará el nombre original de la persona para resguardar su identidad.

<sup>6</sup> Decreto 104: Declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile. 18 de marzo. Link: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143580&idParte=0>

Este trabajo tiene como objetivo evaluar la distribución de cajas de alimentos en Chile producto de la crisis sanitaria y el escaso acceso de la población a alimentos y bienes básicos por la baja movilidad como resultado de las cuarentenas. Se analiza la implementación de la política pública en base a tres aspectos ligados a efectividad que indican si la política fue un aporte a las personas y si fue efectiva en su justificación en su forma de implementación: (1) Asignación de beneficiarios (2) Compra eficiente de productos (3) Movilidad durante la cuarentena total. Debido a que fueron las intendencias las que se hicieron cargo de la logística por región, se realizó una evaluación de la implementación de la política pública en la Región Metropolitana. Esta es la región más poblada del país y donde se repartió la mayor cantidad de cajas en la primera y segunda entrega. Además, metodológicamente, fue la región en donde se logró reunir la mayor información.

Los primeros dos criterios tienen como objetivo evaluar la efectividad del Programa como un aporte a los hogares que lo recibieron. El primer criterio, es la asignación de beneficiarios que analizará la cantidad de cajas repartidas por hogar en cada comuna y cuatro variables en base a regresiones lineales<sup>7</sup>. Se espera encontrar si existe o no relación entre la cantidad de cajas distribuidas y los parámetros para realizar la selección de beneficiarios. El segundo, se relaciona con la compra eficiente de los productos y tiene como objetivo identificar quienes fueron los proveedores de la política, cuáles fueron los contenidos de la caja y si cuanto fue el ahorro del gobierno. Finalmente, con el objetivo de analizar si la entrega de cajas, en vez de transferencias monetarias u otra propuesta, por parte del gobierno fue eficiente o no, se evaluará si la movilidad aumentó o disminuyó con la entrega de cajas por parte del gobierno.

El trabajo tiene tres secciones. La primera describe el problema y la política pública. Además, presenta una breve contextualización de la situación socio económica del país. En la segunda sección se realizó el desarrollo del análisis de la política pública en base a los criterios señalados. Finalmente, se exponen las lecciones obtenidas de la implementación del programa y la capacidad del estado de aprendizaje.

Los datos utilizados para realizar el análisis fueron levantados de diversas plataformas digitales: Ministerio de Ciencias, la Ley de Transparencia, Mercado Público, la Contraloría General de la República, el Instituto Data Science Universidad del Desarrollo (UDD), la empresa Movistar, Cisco Systems y la Biblioteca del Congreso Nacional.

La actualidad del problema sanitario del país, así como el término gradual del confinamiento en la RM y de la distribución de las cajas del gobierno, impone ciertas limitaciones para la evaluación de la política pública. El paso del tiempo muchas veces es un componente favorable para el estudio de algún evento. Debido a la existencia de un Estado de Emergencia existen informes y datos que aún no son de dominio público. Por otro lado, existen entidades,

---

<sup>7</sup> Cantidad de cajas por hogar por comuna según: (1) Porcentaje de población que no terminó educación media; (2) Porcentaje de hacinamiento; (2) Días de confinamiento; (3) Partido o afinidad política de los alcaldes.

como la Contraloría, que está llevando a cabo investigaciones que aún no terminan. No obstante, existe información que está siendo recopilada por diversas instituciones a la cual el acceso aún está vedado para realizar estudios. Sin embargo, el método para solucionar esta falta de información fue realizar entrevistas y utilizar la Ley de Transparencia. Se debe destacar que, el hecho de trabajar con entrevistas genera que la información entregada por las personas pueda tener un sesgo y momentos olvidados, pero es el método que ha permitido mayor cercanía a los hechos.

## **Descripción del problema y política pública**

### *1. Contexto socioeconómico*

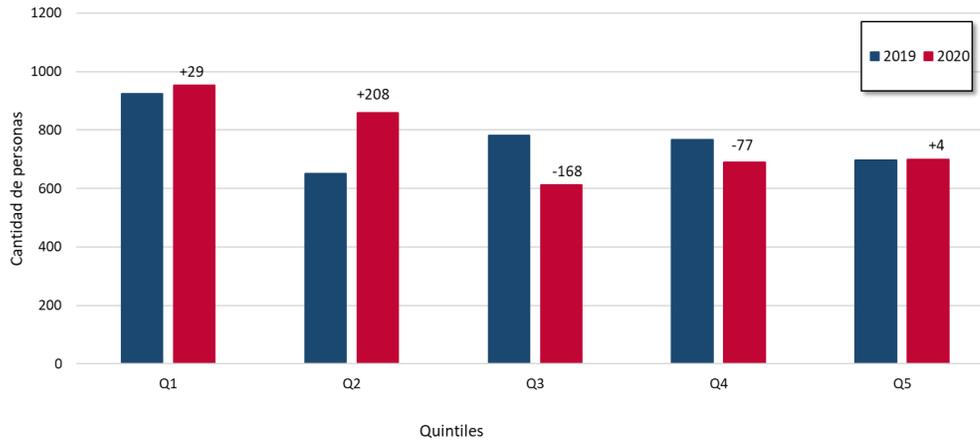
En Chile “la tasa de pobreza se ha reducido de manera notoria, los ingresos de los hogares han aumentado de forma considerable, la matrícula escolar y universitaria se ha expandido significativamente y el sistema democrático se ha mostrado estable.” (PNUD, 2017, pág. 17) A pesar de ello, la sociedad sigue teniendo altos índices de desigualdad.<sup>8</sup> En un estudio del PNUD se evidencia que la distribución de recursos económicos, educacionales y culturales afectan directamente en los modos de vida de los diversos grupos sociales del país (PNUD, 2017, pág. 195). Debido al *shok* económico que provocó la crisis sanitaria, se ha generado una disminución de la actividad económica del país que se fue agravando durante marzo, abril y mayo ([Anexo n°1](#)).

En septiembre de 2020 el PNUD realizó la Encuesta Social Covid-19 con el objetivo de conocer el estado socioeconómico de los hogares del país durante la crisis sanitaria. La encuesta se realizó en 4.387 viviendas, en 4.426 hogares y a 13.648 personas. La encuesta es representativa a nivel regional, lo que permite generalizar los datos a la zona Metropolitana. El [Gráfico n°1](#) muestra una comparación entre las personas encuestadas distribuidas por quintiles el 2019 (barras azules) que viven en la región. Las barras naranjas corresponden a la distribución por quintiles en el 2020 de las personas encuestadas con los criterios de división del 2019. Es posible notar que la crisis sanitaria podría haber tenido un impacto en la movilidad social, ya que la cantidad de personas que viven en la zona que pertenecen al quintil 3 y 4 disminuyó y la cantidad de personas pertenecientes al quintil 1 y 2 aumentó. El gráfico muestra que los quintiles 2 y 3 fueron los que presentaron más movimiento. Por lo tanto, es posible concluir que el 2020 hay más personas que pertenecen a los quintiles socioeconómicos más bajos que en el 2019 en la misma fecha. Una de las causas de este cambio podría deberse a la crisis económica provocada por la pandemia del Covid-19.

---

<sup>8</sup> El Gini de Chile más reciente que hay es del año 2017 y estaba en 44,4. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CL>

**Gráfico n°1: Cantidad de personas por quintil en la Región Metropolitana según cortes de 2019**

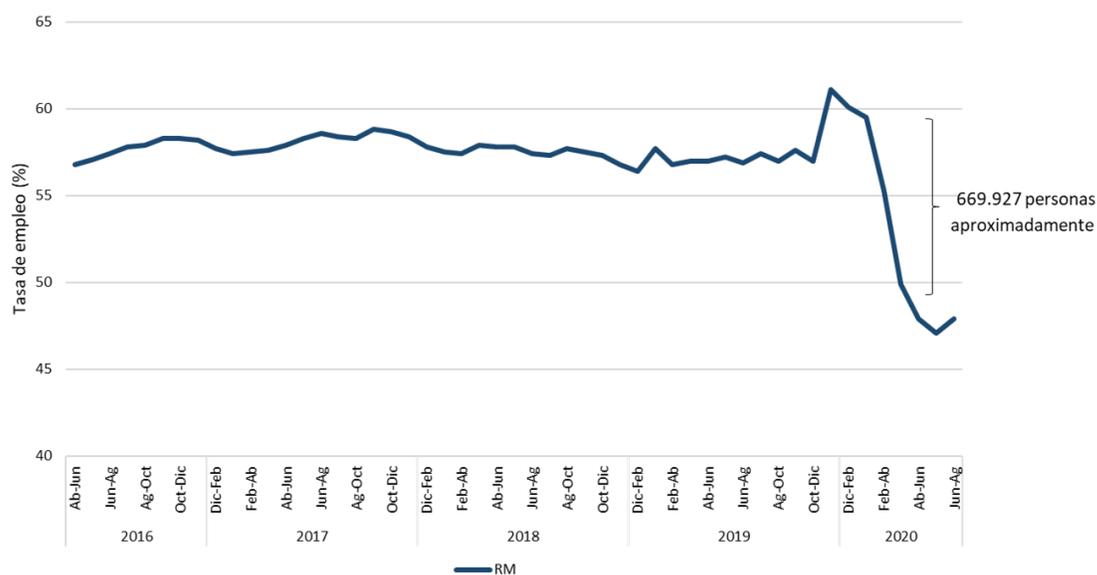


Nota: Elaboración propia con datos obtenidos de la Encuesta Social Covid-19.

\*\* El Q1 corresponde al quintil de los ingresos más bajos y el Q5 corresponde al quintil que tiene mayores ingresos.

El mercado laboral también presenta grandes cambios. La crisis sanitaria llegó a Chile en un periodo en que la tasa de ocupación había aumentado de 55,2% en el trimestre de octubre a diciembre a 58,7% en el siguiente trimestre a nivel país. En la Región Metropolitana la tasa varió de un 57% a un 61,1% (INE, 2020). Estos números indican que más de la mitad de las personas en edad de trabajar estaban empleadas y teniendo ingresos permanentes. Posteriormente, el impacto de la pandemia en la economía nacional ha provocado que la tasa de ocupación disminuyera sin parar entre febrero y el trimestre de mayo a julio ([Gráfico n°2](#)). Esta situación ha generado que exista un grupo considerable de personas desocupadas dejando hogares sin los ingresos fijos que tenían antes. Las cuarentenas decretadas por el Ministerio de Salud y el miedo a salir de la casa provocado por la incertidumbre y la posibilidad de contagio han hecho que los trabajadores con labores presenciales sean los más afectados. Por otro lado, la limitación del movimiento generó que sea más difícil acceder a bienes básicos.

Gráfico n°2: Tasa de ocupación en Chile



Nota: Elaboración propia con datos entregados en los Boletines estadísticos del INE y Censo 2017

Finalmente, los trabajadores informales han presentado un problema para la implementación de políticas públicas, debido a que no todos pueden acceder a los beneficios de seguridad social que proveía el Estado antes de la expansión del virus. (OECD, 2020, pág. 5) Por lo tanto, se han tenido que realizar políticas diferentes para quienes no forman parte de las bases de datos del gobierno o se ha tenido que seleccionar y focalizar la ayuda de otras maneras, por ejemplo, realizando políticas con beneficiarios universales.

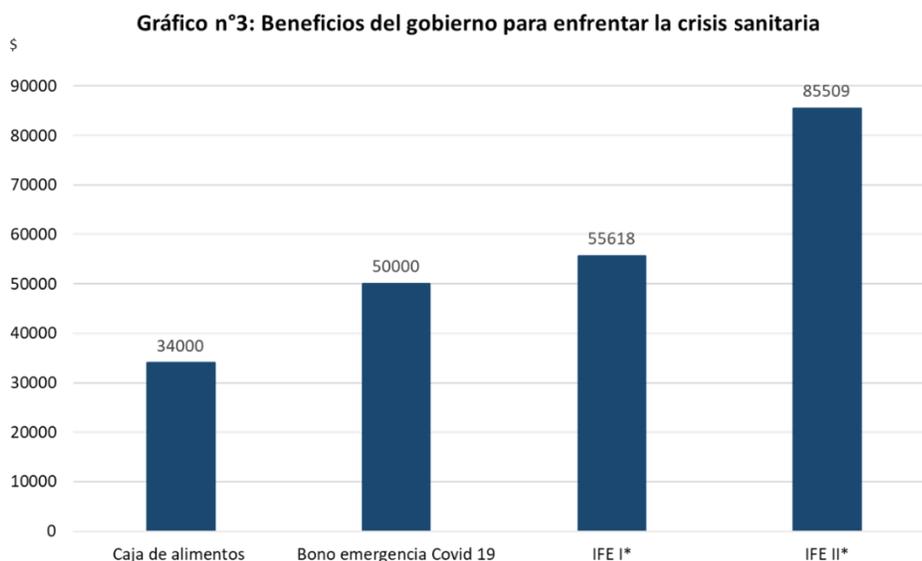
## 2. Justificación del Programa “Alimentos para Chile”

El 8 de mayo uno de los periódicos con mayor circulación en el país titulaba, “Felipe Alessandri, alcalde de Santiago: ‘Los vecinos no se me están muriendo de coronavirus, se me están muriendo de hambre’” (La Tercera, 2020a). El edil fue una de las primeras autoridades locales en expresar el malestar de los habitantes de su comuna debido a la falta de bienes básicos y alimentos, argumentando la urgencia de la necesidad de una política pública que ayudara a los habitantes de la región a conseguirlos, agregando, además, la necesidad de disminuir la movilidad para mermar los focos de contagio. La comuna de Santiago es un ejemplo de una zona que había sido muy afectada por el estallido social del 2019 y un por uno de los confinamientos más largos del país y del mundo. Hubo otros municipios o zonas de comunas que tuvieron cuarentenas en marzo y abril<sup>9</sup>.

Frente a esta situación el gobierno ha implementado diversas políticas públicas, que se relacionan en su mayoría con transferencias monetarias, reducción o postergación de pagos.

<sup>9</sup> Providencia; Vitacura; Las Condes; Ñuñoa; Lo Barnechea; Santiago; Quilicura; Estación Central; San Bernardo; San Ramón; Puente Alto; Independencia; Quinta Normal; El Bosque; La Pintana.

En marzo de 2020 el gobierno creó la política “Bono de Emergencia Covid 19” que era una ayuda económica a personas que reciben el Subsidio Familiar (SUF)<sup>10</sup> y forman parte del Sistema Seguridades y Oportunidades (SSyOO)<sup>11</sup> (Chile atiende, 2020). El Bono se pagó una vez. A esto se le agregó, en abril de 2020 el “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE), replicado en mayo<sup>12</sup>, el cual consistió en una ayuda económica orientada a los hogares que reciben ingresos informales y formales insuficientes, y que han visto disminuidos estos recursos debido a que no pueden trabajar a causa de la emergencia producida por el virus Covid-19 (IFE, 2020)<sup>13</sup>. Tal como lo señala el [Gráfico n°3](#), los montos de estas ayudas económicas han sido estandarizados<sup>14</sup>. Por su parte, la canasta del gobierno equivalía a un aproximado de \$34.000 por unidad en productos. Así como lo señala su propia definición, ambas medidas están dirigidas a la población afectada en sus ingresos, a lo cual, el Programa de Alimentos agregó el objetivo de disminuir la movilidad de esta población y amplió el grupo de beneficiarios.



Nota: elaboración propia con datos obtenidos de <https://proteccionsocial.gob.cl/beneficios>.

\*Los montos del IFE varían según la cantidad de personas que habitan en el hogar y por entrega. LINK: <https://www.ingresodeemergencia.cl/requisitos/1>

\*\*Los otros beneficios del gobierno no se pusieron por que se refieren a porcentajes de montos que dependen de la situación e historial de cada persona. El Bono 500.000 apuntaba a un público de clase media que quedaron sin trabajo.

\*\*\* La caja de alimentos y el Bono de emergencia Covid 19 es un beneficio que se otorga por hogar. En cambio, las entregas del IFE se entregan por persona.

<sup>10</sup> SUF: monto de \$13.401 por carga familiar. Se entrega a personas pertenecientes al 60% de población con escasos recursos a nivel nacional. Link: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/33112-subsidio-familiar-suf>

<sup>11</sup> SSyOO: subsistema del Sistema de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social que consiste en promover que los hogares y personas mejoren sus condiciones de vida superando la pobreza extrema. Link: <http://www.chileseguridadesyopuntidades.gob.cl/que-es>

<sup>12</sup> Se siguió replicando cuatro veces más desde mayo.

<sup>13</sup> <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/78385-ingreso-familiar-de-emergencia>

<sup>14</sup> Existen otras medidas como el retiro del 10% de la AFP o el Bono 500.000 para la clase media.

Es importante mencionar el contexto social y político en que el Programa se implementó, porque hace comprensible su concepción por parte de un gobierno altamente cuestionado por su incapacidad de satisfacer las demandas sociales de la población. En efecto, desde octubre de 2019 Chile enfrentaba lo que la literatura especializada ha denominado “estallido social”, iniciado con el alza del pasaje del metro por \$30 anunciado el 4 de octubre de 2019. Las protestas fueron siendo cada vez más violentas y masivas, hasta llegar al 18 de octubre en que hubo que cerrar las líneas del metro y se decretó Estado de Sitio. Esta crisis, evidenció con mayor visibilidad y crudeza una característica histórica de la estructura social del país y la distribución de oportunidades: la enorme desigualdad con que ha crecido el país, y la escasa capacidad de Estados de ayudar a la sociedad.

En un contexto posterior al estallido de 2019 y la expansión de la pandemia del Covid-19, las protestas ocurridas el 19 de mayo de 2020 en la comuna El Bosque al sur de la ciudad, una de las zonas más populares del Gran Santiago, reforzaron la necesidad de que el Estado reaccione con urgencia frente a algunos problemas provocados por la crisis sanitaria. En consecuencia, a pocos días se lanzó el Programa “Alimentos para Chile” como respuesta a la coyuntura señalada y a la acumulación de consecuencias negativas para los hogares afectados por las medidas de aislamiento. La evaluación del gobierno señaló restricción de la “posibilidad de generar mayores ingresos con la consecuente imposibilidad de adquirir alimentos” (Subsecretaría del Interior, 2020a). A diferencia de otras medidas de apoyo por parte del gobierno, el Programa consiste en la entrega de cajas de alimentos y bienes de primera necesidad en los domicilios a lo largo de todo el país. Las canastas contienen “el sustento mínimo para un hogar integrado por 4 personas y que alcance para 7 días de alimentación.” (Subsecretaría del Interior, 2020a).

Frente al anuncio de la implementación del Programa hubo partidos de oposición que criticaron dos aspectos de la política. Políticos de Convergencia Progresista pidieron al Ejecutivo que fuera más claro en quienes serían los beneficiarios del Programa y que realizaran una [transferencia monetaria](#) a las familias que recibirían la caja (La Tercera, 2020b). Ante la crítica de la opinión pública, el Presidente de la República respaldó la iniciativa en cadena nacional 6 de junio de 2020, señalando cuatro argumentos para implementar el Programa de Alimentos para Chile:

- (1) “Primero, porque queremos asegurarnos que los alimentos, que son un elemento esencial, lleguen a los hogares de nuestro país”.
- (2) “Segundo, porque así evitamos que las familias tengan que salir de sus casas y correr el riesgo de contagio”.
- (3) “Tercero, porque como compramos al por mayor podemos entregar más mercadería a cada familia por la misma plata”.
- (4) “Y, cuarto, porque la producción, acopio y distribución de estas canastas de alimentos se está haciendo en cada comuna, en cada región en forma

descentralizada y así le estamos dando una fuerza de reactivación y de impulso a

**Cuadro n°1: Otros motivos sobre porque no se realizó una transferencia monetaria a los beneficiarios**

La entrega y distribución de las cajas no fue la única posibilidad que se pensó para apoyar a los más necesitados en el ámbito de la alimentación. Cristián Barra, jefe de la Unidad de Gestión, Riesgo y Emergencia de la Subsecretaría del Interior, explicaba que, muchos alcaldes y parlamentarios fueron partidarios de entregar un *ticket* o una tarjeta de vecinos que funcionara como un abono directo para comprar en locales de barrios. Dentro de los objetivos del programa estaba que el dinero transferido fuese utilizado solo para la adquisición de bienes básicos. Esta propuesta cumplía con el objetivo de disminuir la movilidad de las personas y ayudaba al comercio local. Sin embargo, no se llegó a la posibilidad de llevar a cabo la propuesta debido a que en ninguna comuna existe la capacidad de poder implementar una política así. (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020)

las comunas y a las regiones de Chile.” (Piñera, 2020c)

*3. Principales beneficiados*

Dentro de los principales afectados por la pandemia se encuentran todas las personas que perdieron sus trabajos o el acceso a la mayoría de sus ingresos mensuales estables. El Programa “Alimentos para Chile” tiene como objetivo entregar canastas de alimentos a las “familias vulnerables y de clase media necesitada, y muy especialmente, a los grupos de riesgo y las familias que se encuentran en cuarentena.” (Piñera, 2020b)

Según Cristián Barra, jefe de la Unidad de Gestión, Riesgo y Emergencia de la Subsecretaría del Interior, la decisión sobre los beneficiarios siempre estuvo en discusión. El criterio utilizado para elegir a los beneficiarios fue focalizar la distribución por barrios. Se realizaron reuniones entre los encargados del Programa y los alcaldes para decidir la cantidad de cajas a repartir por municipio y sector. Hubo comunas al sur de la ciudad, como La Pintana, en que se repartieron cajas en todo el territorio comunal. Hubo otras zonas en que se eligieron barrios, “...por lo tanto, podía ocurrir que personas que no necesitaban las cajas, las recibieran”<sup>15</sup>. (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020). Para la Entrega II, se agregaron 10.000 cajas para distribuir en la región.

*4. Procedimiento de implementación*

Debido a la urgencia que requería la entrega de alimentos, hubo que implementar una logística que fuese lo más eficiente posible para la región, es decir, que las cajas fueran distribuidas en su totalidad en el menor tiempo posible y que llegaran a los hogares más afectados por la pandemia. Eugenio Aguiló, jefe de gabinete de la Subsecretaría General de

<sup>15</sup> La diputada de Revolución Democrática, con domicilio en Ñuñoa, recibió la caja del gobierno. 12 de junio 2020. Link: <https://www.latercera.com/politica/noticia/diputada-castillo-denuncio-que-recibio-caja-de-alimentos-en-su-domicilio-particular/BUPAOTCGSZGF3IMMLWLUY7I7BY/>

Gobierno planteó como “el principal problema es que el Estado no está preparado para esto. No forma parte de sus funciones que desarrolla principalmente.” (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020) Aguiló se refería a que el Estado operara como proveedor de alimentos en domicilios, en forma directa a la población. Por lo tanto, en muy corto plazo hubo que crear un sistema de logística de compra y distribución de las cajas a las familias. La logística involucró a muchas autoridades y servicios del gobierno, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO) y Familia, la Subsecretaría del Interior, la Intendencia y las Municipalidades.

El programa tuvo tres etapas de implementación. (1) La primera fue conseguir las cajas de alimentos. Una vez que se decidió que se repartirán cajas, el gobierno pidió ayuda a privados para conseguir los productos, armar las cajas y llevarlas a los centros de acopio distribuidos por cada región ([Anexo n°2](#)). (2) En el caso de la RM, las cajas llegaban a los centros de acopio de la Intendencia Regional Metropolitana ubicados de manera estratégica en la región y tenían asignados municipalidades ([Anexo n°3](#)). (3) La tercera etapa fue la distribución por parte de las municipalidades desde los centros de acopio. Fueron las autoridades locales las que se hicieron cargo de que la caja llegara a los hogares necesitados.

Para poder llevar a cabo la implementación de la política pública tuvo que existir un alto nivel de coordinación entre el gobierno central y local. Se repartieron cajas en dos instancias dentro del periodo de cuarentena total para la Región, por lo tanto, el programa “Alimentos para Chile” tuvo dos entregas diferenciadas. Primero, el 22 de mayo, se comenzó distribuyendo 1.000 cajas en tres municipalidades: Estación Central, Santiago y Quinta Normal. El lanzamiento de los primeros municipios continuó la distribución las otras comunas de la RM. Según Cristián Barra, la idea de comenzar con tres comunas se debió contar con información empírica para analizar rápidamente cuáles eran los problemas de logística en la distribución de las cajas. (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020) No existió ningún criterio para elegir las comunas en que se inició la distribución primero. (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020)

La Entrega I se inició el 23 de mayo del 2020. Esta etapa consistió en “la distribución de 2.5 millones de canastas de alimentos<sup>16</sup> y otros elementos esenciales para las familias más vulnerables y de clase media necesitada” (Piñera, 2020a). Además, en un comunicado de prensa el 12 de julio el MIDESO anunció una segunda entrega de cajas<sup>17</sup>. La entrega corresponde a la Entrega II y tuvo como objetivo entregar 5,6 millones de cajas<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Según datos entregados por la Ley de Transparencia: la cantidad de cajas distribuidas en la Región Metropolitana para la Entrega 1 fueron 1.640.000.

<sup>17</sup> <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/gobierno-anuncia-nueva-entrega-de-alimentos-para-chile-que-beneficiara-a-3-millones-de-familias>

<sup>18</sup> Según datos entregados por la Ley de Transparencia: la cantidad de cajas distribuidas en la Región Metropolitana para la Entrega 2 fueron 1.650.000 cajas.

El Programa “Alimentos para Chile” se llevó a cabo en todas las regiones del país. Su financiamiento provino en su mayoría de transferencias del Ministerio del Interior a las

### **Cuadro n°2: La política pública a nivel nacional**

El Programa “Alimentos para Chile” se inserta en una descentralización administrativa. Este proceso se refiere al momento en que el gobierno central transfiere la responsabilidad a gobiernos subnacionales de gestionar servicios o agencias públicas, programas, proyectos, o áreas completas de política pública (Falleti, 2005, pp. 329). La implementación de la política pública a nivel nacional demuestra pertenecer a esta categoría de descentralización. El gobierno central transfirió los recursos a las Intendencias Regionales con el objetivo de que los gobiernos locales realizaran la implementación según sus conocimientos del territorio.

La lógica detrás de que la política pública se implementara de manera descentralizada fue que las Intendencias Regionales y las Municipalidades eran instituciones que tenían mayor conocimiento sobre sus territorios y habitantes que el gobierno central. Incluso, “en aquellas comunas en que la elección de barrios era más compleja se realizó la reunión con las DIDECOS, ya que ellos conocen mejor el territorio.” (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020)

Intendencias Regionales y las licitaciones de las cajas del programa se realizan por [intendencia](#). (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020)

La transferencia de fondos se realizó mediante resoluciones con origen en la Subsecretaría del Interior. En la Región Metropolitana la Resolución N°140 del 18 de mayo de 2020 transfirió \$58.501.520.000 para la adquisición de 1.566.725 cajas de alimentos (Subsecretaría del Interior, 2020a). Posteriormente, la Resolución N°207 del 26 de junio de 2020 transfirió \$54.750.000.000 para la compra de 1.500.000 canastas (Subsecretaría del Interior, 2020b).

#### *5. Logística de la Región Metropolitana*

Chile cuenta con 17.574.003 habitantes aproximadamente (CENSO, 2017), de los cuales 7.112.808 personas viven en la Región Metropolitana (CENSO, 2017). Por lo tanto, la zona fue el sector con mayor distribución con un total de 3.290.000<sup>19</sup> cajas. La distribución de las canastas de alimentos en la Entrega I se llevó a cabo de manera diferente a la Entrega II a partir de la experiencia acumulada de la implementación de la política pública. En la Entrega I los proveedores no estaban preparados para armar la cantidad de canastas solicitadas por el Presidente. Además, hubo productos que se quedaron sin stock, por ejemplo, las legumbres. Este problema agregó que la logística tuviese que incorporar la variable de los tiempos de reposición del stock de productos en el mercado y la capacidad de los proveedores. En la

---

<sup>19</sup> Según la Resolución n°140, el plan original era distribuir 1.671.472 cajas. Pero según Eugenio Aguiló, se compraron más canastas.

Entrega II se comenzó la distribución con el stock completo y se preparó con anticipación. (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020)

El proceso de implementación de la política pública ([Anexo n°4](#)) comenzó cuando la Intendencia de la Región Metropolitana realizó licitaciones en Mercado Público para comprar productos y armar las cajas de alimentos. El gobierno exigió como requisito que la empresa debía entregar la canasta completa y transportarla a uno de los centros de acopio distribuidos a lo largo de la región (Ministerio del Interior, 2020c). Una vez que se seleccionó a los proveedores se iniciaron las órdenes de compra. Luego, el proveedor debía contactarse con el Departamento de Administración y Finanzas de la Intendencia Metropolitana, entidad responsable de los contratos. El objetivo de realizar el contacto era coordinar la entrega de las canastas de alimentos a los centros de distribución (Ministerio del Interior, 2020c).

Según Eugenio Aguiló, los centros de acopio estaban georreferenciados. Desde la Subsecretaría se hizo el trabajo de calcular las distancias de conducción entre el centro de distribución y el destino que los municipios eligieron. Cada centro estaba asignado a varias comunas según su localización en el territorio. (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020) ([Anexo n°3](#)).

Las instrucciones sobre la trayectoria de las cajas de alimentos desde que se emitía la orden de compra hasta que llegaba a los hogares de los habitantes de la región se establecieron en la circular N°8 -27 de mayo de 2020- y N°9 -28 de mayo-2020- del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Las instrucciones sobre la entrega de cajas a los hogares y qué hacer frente a diversas situaciones están desarrolladas en la circular N°8. En la circular n°9 se explicitaban las obligaciones de los coordinadores de los centros de acopio. Los municipios debían recoger las cajas de alimentos desde el centro de acopio que se le indicaba y distribuir las canastas en su comuna. Los coordinadores de los centros de acopio y los municipios debían preocuparse de que la distribución se realizara de la manera más eficiente posible y que funcionara la logística propuesta por la Subsecretaría General de Gobierno. (Ministerio del Interior, 2020b y 2020c)

La Entrega I se llevó a cabo según las capacidades de los proveedores para entregar las canastas comprometidas. Esta situación significó que la distribución fuera más lenta y que se tuviese que idear un sistema muy complejo de coordinación debido a que la entrega distribuía cajas en base a la capacidad de trabajo de los proveedores. Los proveedores dependían del stock del mercado, por lo tanto, no podían tener todas las cajas que pedía el gobierno en una fecha predeterminada.

Según Aguiló, se idearon tres sistemas para poder distribuir las cajas. Primero, un sistema de ingreso de las canastas de alimentos a los centros de distribución. Todos los días, los encargados de los centros de acopio hacían una proyección de las cajas según lo que prometían los proveedores. Desde la Subsecretaría y los coordinadores se programaban los días de entrega según diversas variables: cantidad de cajas nuevas disponibles para ser

repartidas, el stock que había por centro de acopio y la demanda de los municipios. Segundo, en el sistema de egresos, la Subsecretaría hacía entrega de la cantidad de cajas que había que distribuir por comuna y los coordinadores debían asignar horarios y zonas de entrega. (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020)

Hubo diversos actores que trabajaron para que la distribución pudiese llevarse a cabo. El personal de las FFAA debía coordinarse con los horarios del transporte de las canastas de alimentos con el objetivo de ser una escolta a los camiones de distribución. La necesidad de dar seguridad a las cajas dio paso al tercer sistema de coordinación. (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020) Por otro lado, la logística de los ingresos fue coordinado por distintos servicios, ministerios y subsecretarías. En cambio, en el sistema de egresos de las cajas se asignó una autoridad (subsecretario, seremi o un director de un servicio) para coordinar la distribución en cada comuna. (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020)

La Entrega II se pudo preparar con anticipación, lo que permitió que la distribución fuera más rápida y ordenada. Dos semanas antes de que comenzara la distribución, los proveedores fueron armando las cajas de alimentos. El lanzamiento de Cajas II se realizó con los centros de acopio llenos de stock. En este caso, el sistema de coordinación fue más ordenado, porque generalmente, los camiones de los proveedores iban al mismo centro. En cajas I podía ocurrir que los camiones de un mismo proveedor fueran a diferentes centros de distribución. (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020)

En la Entrega I, los municipios se hicieron cargo de la distribución. Esta situación significó un costo adicional para las municipalidades, ya que, muchas debieron contratar servicios de transporte o pagar horas extra a sus trabajadores. (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020) Para la Entrega II, este problema se intentó solucionar agregando un monto de \$2.500 exclusivamente para logística. El aumento de los recursos sirvió para que los municipios pudiesen contratar los servicios que les faltaron en la primera entrega. (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020).

## **Análisis de la Región Metropolitana**

### *1. Asignación de beneficiarios*

“La caja llegó sorpresivamente... porque yo no pensé jamás que me iba a llegar la caja [...] La segunda fue mayor la sorpresa, porque ya mándate el condoro una vez, pero dos veces es como... me estay leseando” (Anaís, comunicación personal, 14.10.2020) La sorpresa de Anaís plantea un problema en el proceso de elección de hogares en la distribución de las cajas de alimentos a la sociedad. La asignación de beneficiarios por comuna fue uno de los principales elementos que influyó en la logística de distribución de las cajas. Desde el gobierno central las instrucciones con respecto a la designación de las personas que recibirían las cajas fueron que se comenzara por las familias más vulnerables. Según Cristián Barra,

fueron los alcaldes con la Intendencia los que definieron los barrios más vulnerables de las comunas desde un punto de vista socioeconómico. El hecho de entregar por barrio implicó

### **Cuadro n°3: Ejemplos de distribución de cajas de alimentos en gobiernos locales**

#### Municipalidad de Santiago (Entrevista con Guillermo Soto, jefe de DIDECO)

La municipalidad lo que hizo fue dividir a la comuna en cuatro sectores que tenía un centro de acopio cada uno: zona norte, zona sur, zona este y zona oeste. Hubo un sector de la comuna de Santiago que tuvo una de las cuarentenas más largas de la región, por lo tanto, la necesidad de los alimentos era urgente. La identificación de los afectados para coordinar la entrega de la canasta del gobierno se realizó en base a indicadores sociales municipales que manejaban ellos.

Según Soto, existen tres tipos de vivienda en la comuna, lo que significó que hubiese que crear un sistema de entrega que incluyera a los tres tipos. En primer lugar, existen casas tradicionales en las que vive un hogar o más. En estos barrios se repartió casa por casa y en caso de encontrar más de un hogar por vivienda se dejaban más cajas. Existen zonas en los que hay condominios o cités. En estos sectores viven muchos hogares, generalmente, poblados por inmigrantes. En estas viviendas se entregaba una caja por hogar. Por último, están las viviendas verticales. Piso por piso recorrían desde el último hasta el primero preguntando si necesitaban cajas de alimentos o no. Según Soto, no hubo ninguna vivienda vertical en que se repartiera al 100% de los departamentos por edificio.

#### Municipalidad de Renca (Entrevista con Enzo Escalona, jefe de Organizaciones Comunitarias)

Para asignar a los beneficiarios de la Entrega I el Municipio utilizó la información que entrega el Atlas Social realizado el 2017. La Municipalidad localizó la población más vulnerable de la comuna. Se repartió casa por casa a los hogares hasta agotar las 40.000 cajas que tenían para distribuir.

Para la Segunda entrega la Municipalidad entregó cajas al resto de la población que no recibió cajas en la primera distribución. Una vez que todos los hogares de la comuna tuvieron una caja, las sobrantes se distribuyeron en el 40% de la población más vulnerable de la comuna.

que todos los hogares de la zona debían recibir una canasta del gobierno. (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020) Todas las comunas tuvieron diferentes formas de asignar quienes serían los beneficiarios de la canasta de alimentos. (Cuadro n°3)

Si se contabiliza la cantidad de cajas en la Entrega I y en la Entrega II es posible notar que existe una diferencia de 10.000 cajas más en la segunda. La diferencia está en que para la primera entrega no se había distribuido canastas en Providencia, ya que, fue la municipalidad la que entregó cajas a sus habitantes. En algunos casos el número de cajas aumentó y en otros disminuyó, lo que podría significar que después de la primera distribución hubo un reordenamiento de las canastas a nivel regional.

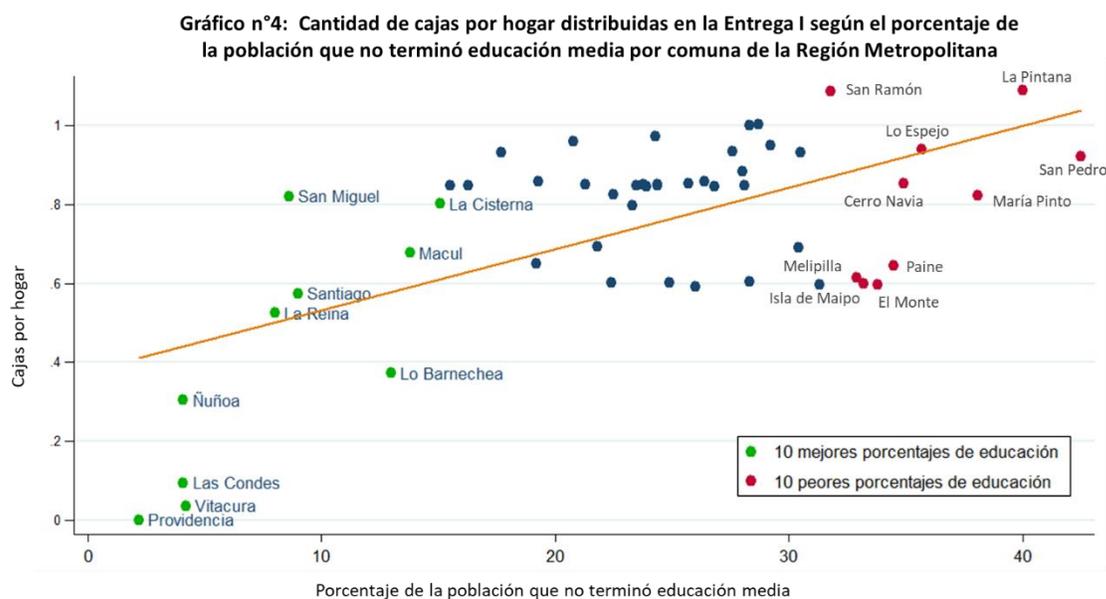
Existen datos que permitieron hacer una aproximación general sobre cómo podría haber sido el [proceso de asignación](#) en las comunas de la región. Analizando la relación entre la cantidad

de cajas por hogar<sup>20</sup> repartidas y las variables socioeconómicas por comuna en la Entrega I, ([Gráfico n°4](#)) es posible contrastar que la distribución priorizó a un mayor porcentaje de población que no terminó enseñanza media. Mientras, mayor es la cantidad de cajas distribuidas por hogar es más alto el índice de inescolaridad en educación media, lo cual, además, se asocia al patrón de asentamiento rural. Como se presenta en el Gráfico n°4, la mitad de las diez comunas con peor porcentaje de educación pertenecen a la zona rural de la región. El [Gráfico n°5](#) agrega que, a mayor porcentaje de hacinamiento<sup>21</sup>, mayor fue la cantidad de canastas repartidas por hogar. A diferencia de la variable de educación, el

#### Cuadro n°4: formación de variables para la comparación

Se evaluó la cantidad de cajas distribuidas por comuna en la Entrega I y en la Entrega II según cuatro criterios: Dos indicadores socioeconómicos: (1) El porcentaje de la población que no terminó enseñanza media; (2) El porcentaje de la población que vive en hacinamiento. (3) Los días de cuarentena que tuvo cada comuna (4) Los partidos de los alcaldes de cada comuna de la región. El objetivo fue analizar si existe o no correlación entre la cantidad de cajas repartidas en ambas entregas y los criterios propuestos. Se creó una variable que indica la cantidad de cajas repartidas por comuna según la cantidad de hogares de la comuna para compararla con los cuatro criterios.

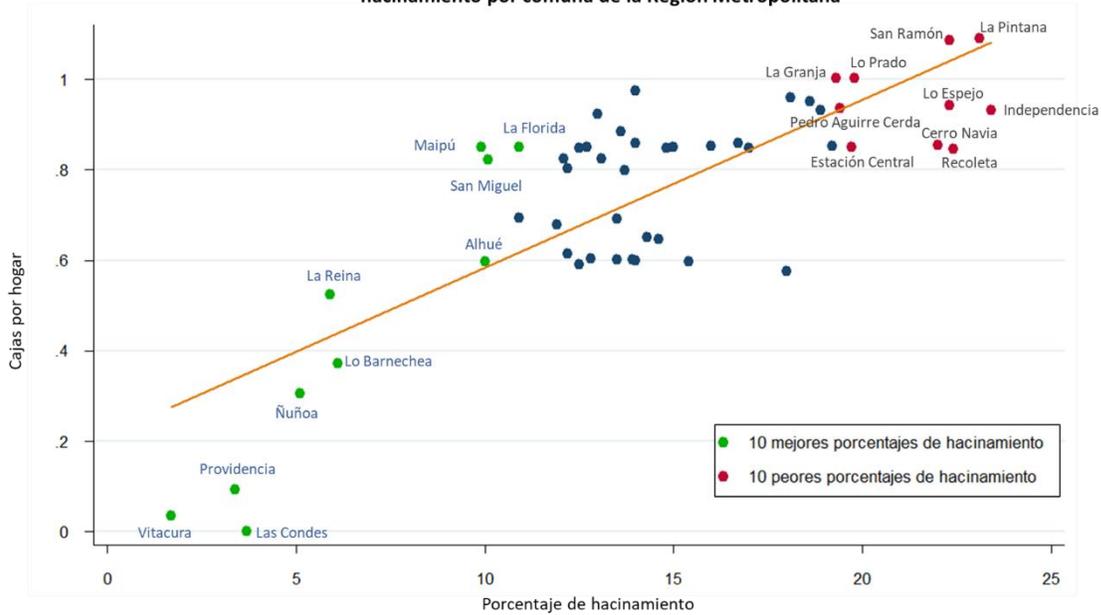
hacinamiento fue mayor en la zona urbana de la región. La cantidad de cajas distribuidas por hogar es más alta en las zonas urbanas de la región.



<sup>20</sup> La cantidad de hogares por comuna fueron datos proporcionados por el Censo 2017.

<sup>21</sup> Esta variable hace referencia al porcentaje de la población en el que viven más de dos personas o más en un mismo dormitorio.

**Gráfico n°5: Cantidad de cajas por hogar distribuidas en la Entrega I según el porcentaje de hacinamiento por comuna de la Región Metropolitana**



Nota: elaboración propia con datos obtenidos del Censo 2017 y Ley de Transparencia

Los datos proporcionados por las [variables socioeconómicas](#) que miden educación indican que no existió relación estrecha entre el porcentaje de personas que no terminaron educación media y la asignación de la cantidad de cajas a repartir por comuna, ya que, siete de las diez peores comunas están bajo el promedio. Por otro lado, los datos de ambos gráficos indican que podría haberse privilegiado la zona urbana para el reparto de las canastas. La variable de hacinamiento si pareció haber sido un indicador por el cual podrían haberse guiado las municipalidades con la intendencia para la asignación de cajas, ya que, las diez peores comunas se encuentran cercanas al promedio.

### **Cuadro n°5: Regresión variables socioeconómicas por comuna**

#### Porcentaje de la población que no terminó educación media

$$Yi = \alpha + \beta Xi + \epsilon i$$

Yi: cantidad de cajas por hogar; Xi: porcentaje de educación; i: comunas;  $\epsilon i$ : residuo (Se realizó una regresión para cada entrega). Los datos proporcionados por la regresión son significativos a un 91% de confianza para ambas entregas. En la primera entrega la bondad de ajuste de la cantidad de cajas por hogar según el porcentaje de la población que no terminó educación media fue de 0,63 y 0,403 en la segunda. Por lo tanto, los datos se ajustan mejor en la regresión de la Entrega I que la II.

#### Porcentaje de la población que vive en hacinamiento

$$Yi = \gamma + \delta Xi + \mu i$$

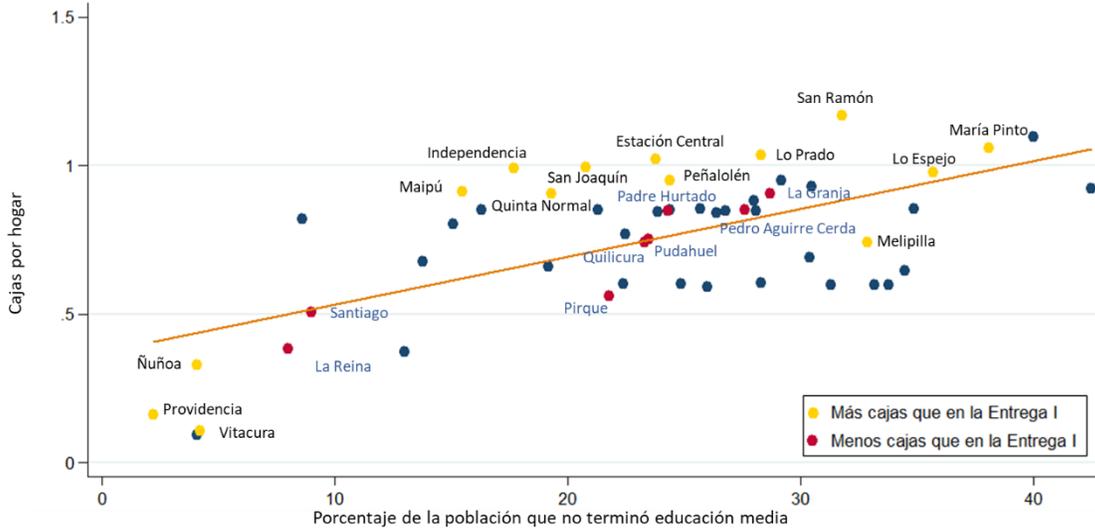
Yi: cantidad de cajas por hogar; Xi: % de hacinamiento; i: comunas;  $\mu i$ : residuo (Se realizó una regresión para cada entrega). Los datos proporcionados por la regresión son significativos en un 91% de confianza para ambas entregas. En la primera entrega la bondad de ajuste de la cantidad de cajas por hogar según el porcentaje de la población que no terminó educación media fue de 0,65 y 0,62 en la 2. Por lo tanto, los datos se ajustan bien en ambas regresiones.

Para la segunda entrega, los [Gráficos n°6](#) y [n°7](#) indican la cantidad de cajas por hogar distribuidas en la Entrega II según el porcentaje de la población que no terminó enseñanza media y el nivel de hacinamiento por comuna. En ambos gráficos se diferenciaron cuáles fueron las comunas que se les quitó cajas<sup>22</sup> (color rojo) y cuáles fueron las que se les asignaron para distribuir (color amarillo). Los datos parecen mostrar que la redistribución de las cajas no responde a ninguna de las variables socioeconómicas. Hubo municipios como Vitacura que pertenecen a los porcentajes más bajos de ambas variables al cual se le distribuyó 2.000 cajas más y hubo comunas como La Granja que está ubicada sobre la mediana de ambos indicadores y se le quitó 3.371 cajas.

---

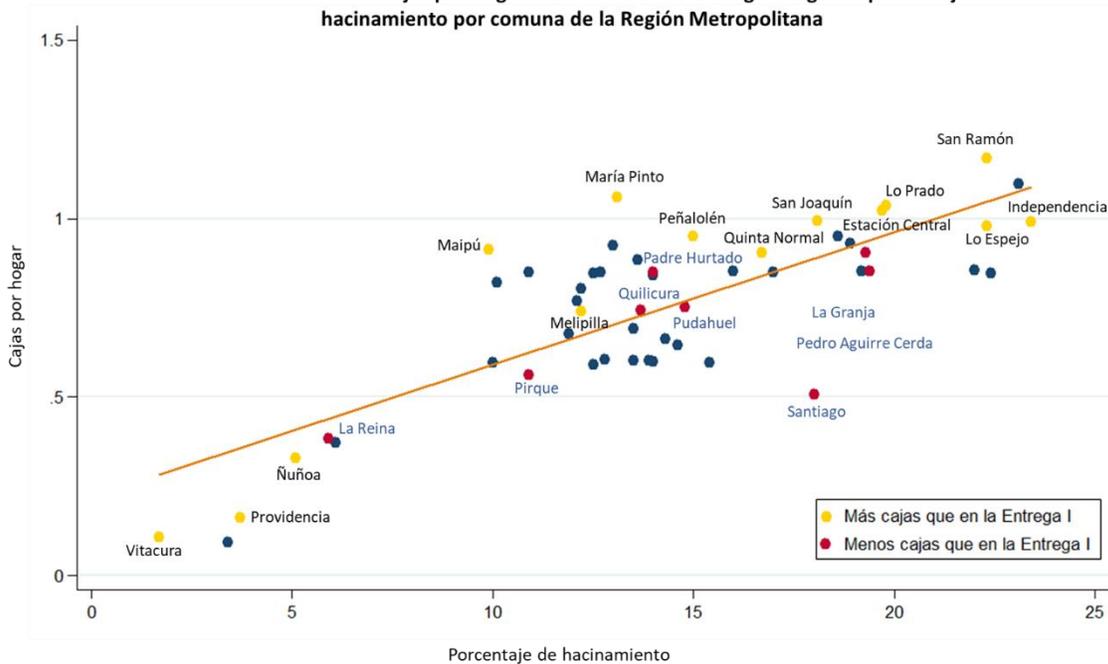
<sup>22</sup> Solo se consideraron aquellas comunas que se les quitó o aumentó en 1.000 o más cajas para la distribución por sus barrios. Fueron pocas comunas las que no fueron marcadas y sus variaciones iban entre 250 a 15 cajas.

**Gráfico n°6: Cantidad de cajas por hogar distribuidas en la Entrega II según el porcentaje de la población que no terminó educación media por comuna de la Región Metropolitana**



Nota: elaboración propia con datos obtenidos del Censo 2017 y Ley de Transparencia

**Gráfico n°7: Cantidad de cajas por hogar distribuidas en la Entrega II según el porcentaje de hacinamiento por comuna de la Región Metropolitana**

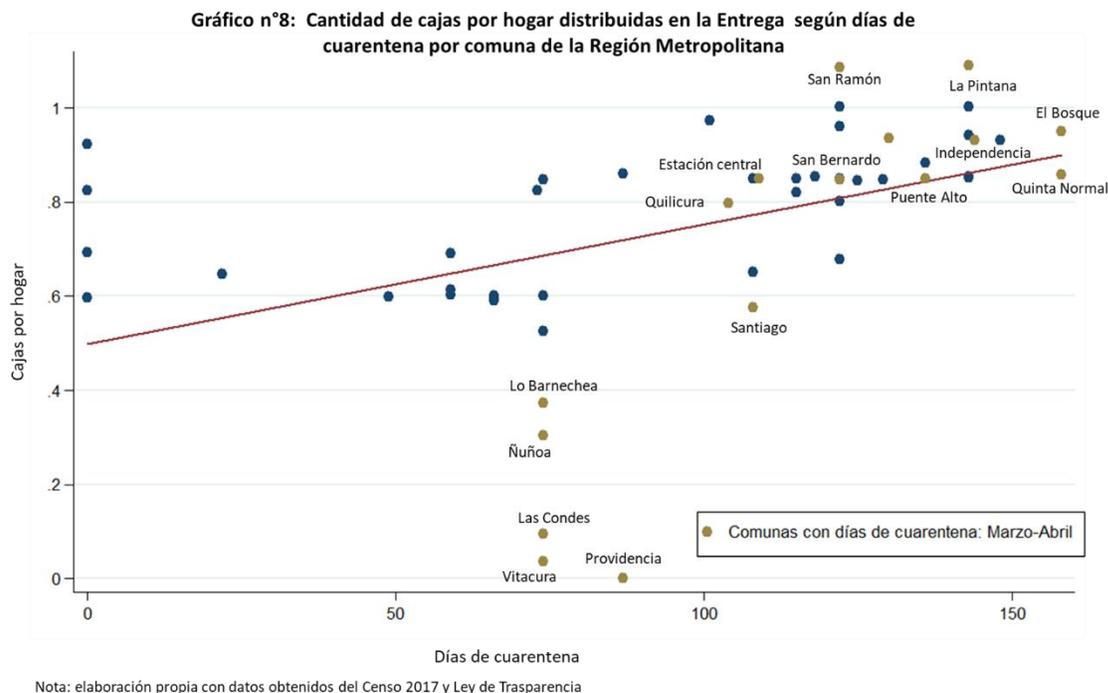


Nota: elaboración propia con datos obtenidos del Censo 2017 y Ley de Transparencia

Al hacer la comparación entre la cantidad de cajas repartidas según hogares y [la cantidad de días de cuarentena](#)<sup>23</sup> en la primera entrega, es posible encontrar que varias de las comunas que tuvieron más días de confinamiento fue donde más cajas por hogar se repartió. En el [Gráfico n°8](#) están marcadas con café todas las comunas que estuvieron o tuvieron zonas en

<sup>23</sup> Los días de cuarentena se contaron desde mayo en adelante, ya que este mes comenzó la cuarentena total en un gran porcentaje de las comunas de la región.

cuarentena durante algunos días de marzo y abril. Muchas de las comunas que fueron confinadas en la fecha, fueron las que tenían mayores porcentajes de hacinamiento y población sin educación media, por ejemplo, La Pintana, Lo Espejo y San Ramón. Además, las cuarentenas más largas fueron en zonas urbanas de la región.



**Cuadro n°6: Regresión variable temporal (días de cuarentena por comuna)**

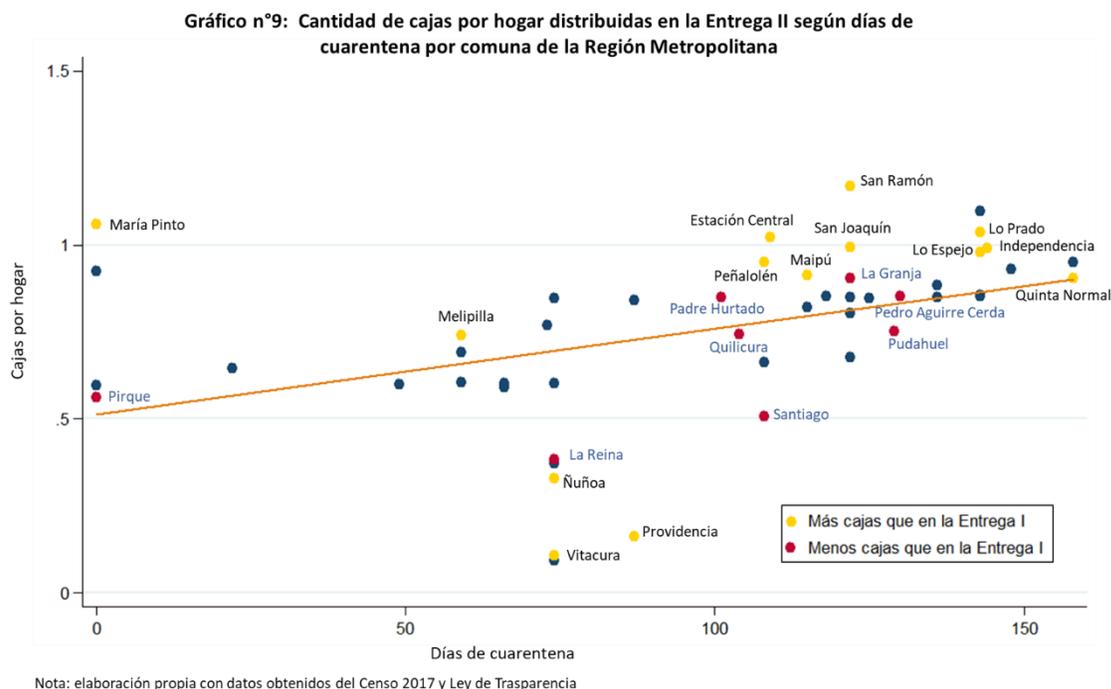
Porcentaje de la población que no terminó educación media

$$Y_i = \rho + \vartheta X_i + \omega_i$$

Y<sub>i</sub>: cantidad de cajas por hogar; X<sub>i</sub>: cantidad de días en cuarentena; i: comunas; ω<sub>i</sub>: residuo (Se realizó una regresión para cada entrega). Los datos proporcionados por la regresión son significativos a un 91% de confianza para ambas entregas. En la primera entrega la bondad de ajuste de la cantidad de cajas por hogar según el porcentaje de la población que no terminó educación media fue de 0,19 y 0,18 en la segunda. Por lo tanto, los datos no se ajustan muy bien en la regresión de las dos entregas. No es posible visibilizar relación entre la cantidad de cajas por hogar y los días de cuarentena.

Para la segunda entrega, los datos muestran que aquellas comunas que recibían una cantidad cercana a 0,8 cajas por hogar traspasaron canastas a los municipios que recibieron alrededor de una caja por hogar (Gráfico n°9). En general, las comunas cercanas al 0,8 tuvieron menos días de cuarentena que las que se ubicaron alrededor del uno. Hay casos excepcionales como comunas con mejores indicadores socioeconómicos, por ejemplo, Vitacura que recibió más

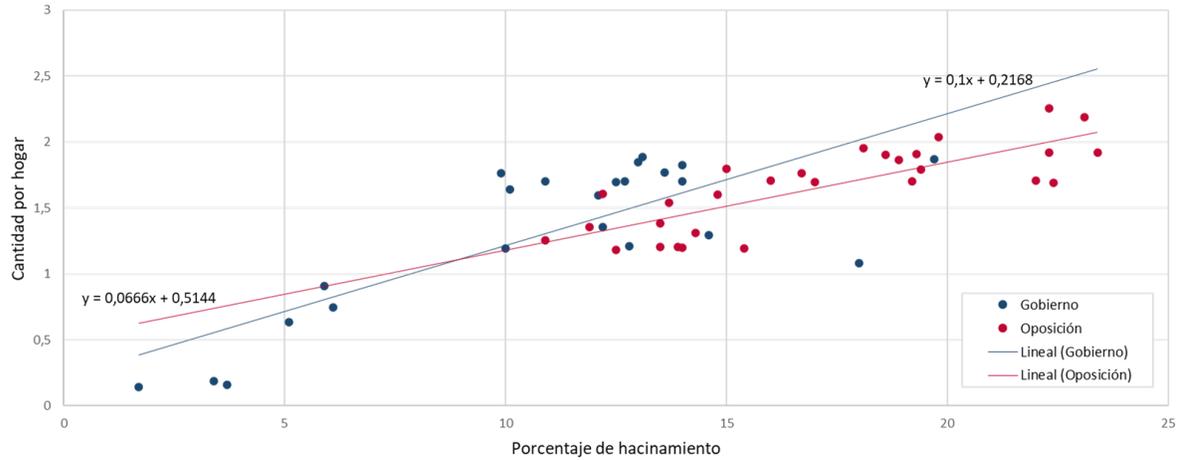
canastas y La Reina que le quitaron cajas. Además, hubo comunas de zonas rurales como María Pinto y Pirque que participaron de la redistribución de cajas y no tuvieron ningún día de cuarentena.



En general, las comunas que tuvieron más días de cuarentena en ambas entregas se ordenan de manera similar a los gráficos realizados con el indicador del nivel de hacinamiento por comuna. Sin embargo, la cantidad de días que tuvieron las comunas en confinamiento parecería no tener relación con la cantidad de cajas repartidas por municipio, ya que, hay comunas que tuvieron cuarentenas en marzo y abril, aparte del confinamiento total, en las que no se repartió tantas cajas por hogar. A pesar de ello, existen dos comunas de zonas rurales que tuvieron pocos días de confinamiento y recibieron más cajas para la segunda entrega que la primera.

Por último, el [Gráfico n°10](#) se refiere a la cantidad de cajas total por hogar según el porcentaje de hacinamiento. Si se agrupan los partidos políticos de los alcaldes por comuna en dos variables que hacen referencia a si los ediles que tienen afinidad al gobierno: Gobierno; y los que son de oposición: Oposición. Los datos revelan que los alcaldes de oposición son de comunas con mayor porcentaje de hacinamiento y fue en esas municipalidades donde más cajas por hogar se distribuyó. En el caso contrario, los municipios de bajo hacinamiento son casi todos del Gobierno. El Gráfico n°10 presenta que en las comunas con [hacinamiento medio](#) se benefició a las comunas del Gobierno en la cantidad de cajas por hogar.

**Gráfico n°10: Porcentaje de hacinamiento según cantidad de cajas total por hogar en la Región Metropolitana**



Nota: elaboración propia con datos obtenidos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Censo 2017 y Ley de Transparencia  
 \*IND fue marcado como Oposición, ya que, los independientes con afinidad al gobierno están indicados con siglas (RN, UDI y ChV)

### Cuadro n°7: Cercanía política

Para calcular si se benefició o no a las municipalidades más cercanas políticamente al gobierno se quitaron del total de comunas: (1) Las seis comunas con hacinamiento bajo y, (2) Las 15 comunas con hacinamiento alto. De esta forma, se eliminan aquellas comunas que podrían considerarse como “outliers” para crear una muestra aleatoria. Se calculó el promedio de cajas por hogar en las 19 comunas restantes y los resultados fueron: para comunas del Gobierno: 1,61 cajas por hogar, y para comunas de Oposición: 1,44 cajas por hogar. Por lo tanto, en comunas con porcentaje de hacinamiento medio, el gobierno distribuyó más cajas por hogar en sus municipios.

Los [cuatro criterios](#) arrojan distintos resultados para analizar cómo podría haberse llevado a cabo la asignación de la cantidad de cajas por comuna, desde el gobierno regional, diferenciadas por entrega. Según los datos, no es posible encontrar relación entre la cantidad de cajas distribuidas y el porcentaje de población que no tiene enseñanza media por comuna en ninguna entrega. En el Gráfico n°4 la dispersión entre las comunas con mayor población sin enseñanza media es entre 0,59 y 1,1 cajas por hogar aproximadamente. Debido a la amplia variedad de resultados, se descarta que exista relación entre la cantidad de cajas distribuidas y el porcentaje de población que no terminó enseñanza media por comuna. Para la entrega 2 el reordenamiento de la cantidad de cajas que se distribuyó varía entre todas las comunas de la región ordenada según la variable de educación. Hubo comunas con un porcentaje muy bajo y otras con alto que recibieron y les quitaron cajas. Por lo tanto, la escolaridad tampoco fue un criterio utilizado para la redistribución de cajas.

Los resultados de la correlación entre los días de cuarentena y la cantidad de cajas por hogar fueron de 0,44 en la Entrega I y 0,43 en la segunda. Por lo tanto, la correlación no es suficientemente robusta para afirmar que el parámetro relacionado con los confinamientos fuera utilizado para la asignación de beneficiarios en la Entrega I y la redistribución en la Entrega II.

Los datos que relacionan los partidos políticos de los alcaldes con la cantidad de cajas distribuidas en total por hogar indican que el gobierno benefició a los municipios que se encontraban en un porcentaje de hacinamiento medio. Sin embargo, los resultados de la correlación entre los días de cuarentena y la cantidad de cajas por hogar fueron de 0,044 en la Entrega I y 0,076 en la segunda. Por lo tanto, los datos no son robustos para afirmar que existió correlación entre los partidos políticos de los alcaldes y la cantidad de cajas distribuidas en total por hogar.

El porcentaje de hacinamiento fue el único parámetro que mostro correlación en la distribución de las cajas en la Entrega I. Para la Entrega II, no es posible plantear relación entre la cantidad de cajas redistribuidas y el índice de hacinamiento. Según el nivel de hacinamiento, las municipalidades que disminuyeron o aumentaron la cantidad de cajas podían pertenecer a cualquier porcentaje de la variable.

#### **Cuadro n°8: Regresiones con controles**

$$Y_i = \gamma + \delta X_i + \mu_i$$

Y<sub>i</sub>: Cantidad de cajas por hogar; X<sub>i</sub>: Porcentaje de hacinamiento. Al probar la regresión con controles juntos y separados -Porcentaje de población que no terminó educación media, días de cuarentena y partidos políticos de los alcaldes- ocurre que las variables dejan de ser significativas a un 95% de confianza.

## *2. Compra eficiente*

El objetivo de esta sección es analizar qué tan eficiente fue la compra de los productos. Para analizar la eficiencia de la compra se evaluará quienes fueron las empresas que participaron en la implementación del programa, cuáles fueron los contenidos de la caja y cuanto fue el ahorro del gobierno al comprar al a proveedores mayoristas.

### *2.1 Proveedores*

El gobierno informó que no tenía la capacidad para poder hacerse cargo de la compra, embalaje y traslado de las cajas de alimentos<sup>24</sup>. Además, no tenía la infraestructura para poder llevar a cabo la política pública con sus medida sanitarias. (Ministerio del Interior, 2020a) Es por ello que se realizaron licitaciones por Mercado Público para conseguir ayuda.

---

<sup>24</sup> Se informó en el Memorandum n°30 de la Encargada del Departamento de Administración y Finanzas de la Intendencia del Interior

Los proveedores de las cajas principalmente empresas que tienen una labor relacionada con alimentación. Algunos fueron supermercados mayoristas y otras importadoras o concesionarias de casinos ([Anexo n°5](#)) En los contratos entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y las empresas se estipuló que tareas debía cumplir la empresa y cuáles eran los requisitos para participar. Los proveedores debían ser capaces de cotizar la canasta completa, embalarla y llevarla a un centro de acopio. (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020). Además, para poder participar, debían certificar su inscripción en CHILEPROVEEDORES.<sup>25</sup>

En la primera entrega de cajas las cotizaciones por parte de los proveedores se fueron realizando a lo largo de junio. Las cotizaciones se realizaron en fechas diferentes, ya que se hicieron en función del stock disponible de productos en el mercado y de las capacidades de cada empresa<sup>26</sup>. Por lo tanto, la distribución de cajas en la primera etapa dependía de que los proveedores pudiesen entregar las cajas a tiempo, lo que generó que la primera distribución se demorara un mes y medio aproximadamente. Para la segunda entrega, fue posible prepararse con anticipación. Muchos de los proveedores que participaron en la primera entrega de cajas volvieron a prestar sus servicios.

A nivel nacional, la política se implementó de diversas maneras y fueron las Intendencias quienes se preocuparon de conseguir a los proveedores. Debido a los requisitos de participación, fueron 25 empresas quienes pudieron aportar a la política. Las canastas del gobierno quedaron en manos de grandes cadenas de supermercados o casinos. Hubo 10 proveedores que se llevaron el 68,83% de la inversión del Estado en las cajas ([Anexo n°5](#)). Finalmente, la participación de cada proveedor se oficializaba con un certificado de habilidades en el que se dejaba claro cuáles eran sus labores y que no existiera problemas entre la empresa y otras instituciones. Sin embargo, en la prensa hubo algunos distribuidores que fueron acusados de tener problemas judiciales<sup>27</sup> o por fraude<sup>28</sup>. A esas empresas no se les contactó de nuevo. En la Región Metropolitana fue la Distribuidora Llancolén la proveedora que no se volvió a contratar por estar en un proceso judicial.

---

<sup>25</sup> En todos los contratos se piden los certificados de inscripción con el objetivo de dar cuenta del estado de habilidad del proveedor. (Ministerio del Interior, 2020b)

<sup>26</sup> <sup>26</sup>. El primer contrato se firmó el 20 de mayo de 2020 cuando la intendencia recibió cuatro cotizaciones por un total de 490.000 cajas. (Ministerio del Interior, 2020a) El último envío de órdenes de compra para cajas fue el 16 de junio de 2020.

<sup>27</sup>La Tercera, Los negocios de los Scuncio, mayor proveedor de cajas del gobierno: Sus exportaciones a Venezuela y los líos legales que arrastran. 3 de julio 2020. Link: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/los-negocios-de-los-scuncio-mayor-proveedor-de-cajas-del-gobierno-sus-exportaciones-a-venezuela-y-los-lios-legales-que-arrastran/427LC6WK5FGGTBG7NNRA436C4U/>

<sup>28</sup> La Contraloría hizo una revisión del contrato entre la Intendencia y la empresa Tobar y Tobar Ltda. Debido a irregularidades. 18 de junio 2020. Link: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/cajas-de-alimentos-contraloria-examina-contratos-en-todo-chile-y-fiscalia-de-arica-abre-causa-por-presuntas-irregularidades/JPD4LYZZNRHLPNBWOUCCRCR7EQM/>

## 2.2 Contenido de la caja

El contenido de las cajas en Entrega I para la región<sup>29</sup> incluye 33 unidades de alimentos y dos de limpieza. (Piñera, 2020b) Dentro de los alimentos que incorpora la caja están: legumbres, fideos, aceite, leche, azúcar, tarros en conserva y harina ([Tabla n°1](#)). Además, se enviarán jabones y detergentes. En la Entrega II se incluyeron algunos elementos nuevos como, toallitas femeninas y preservativos. Además, se modificaron algunas cantidades de productos por ítems y se eliminaron otros. Por ejemplo, se disminuyó en un producto el azúcar, las legumbres, el atún y el jurel.<sup>30</sup>

<b>Tabla n°1: Canasta de alimentos: Programa Alimentemos Chile</b>			
<b>Tipo de alimento</b>	<b>Medidas</b>	<b>FASE 1</b>	<b>FASE 2</b>
Harina sin polvo	1Kg	2	2
Azúcar granulada	1Kg	2	1
Fideos bolsa	400 gr	3	3
Tallarines	400 gr	3	3
Arroz	1Kg	2	2
Té caja	100UN	1	1
Atún lata	170 gr	2	3
Aceite Vegetal	900 cc	1	1
Salsa Tomate Doypack	200 gr	6	6
Legumbre	1Kg	3	2
Sopas o Cremas	70 gr	.	6
Leche en polvo	900 gr	1	1
Jurel natural	425 gr	2	1
Sal	1 Kg	1	1
Tarro de Fruta	500 gr	.	1
Puré de papas caja	250 gr	1	1
Cereal	300 gr	.	1
Levadura	500 gr	1	.
Mermelada sin azúcar	250 gr	1	.
Jabón/Líquido	1 L	1	1
Detergente	1 Kg	1	1
Toallas Femeninas	Paquete 16 UN	.	1
Preservativos	Caja 3 UN	.	1
<b>Total</b>		<b>34 productos</b>	<b>40 productos</b>

<sup>29</sup> Según Cristián Barra los contenidos no son los mismos para todas las regiones. Por ejemplo, en la Región de los Lagos y la municipalidad de Valdivia, el intendente pidió que se cambiara la caja de puré de papas por otra cosa. En la zona se come mucha papa y no tenía sentido incluir el puré instantáneo. (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020)

<sup>30</sup> Existen productos que deberían durar más de dos semanas, como la levadura. Además, existen productos que faltaron en la primera entrega y fueron agregados, como, los preservativos y las toallitas higiénicas. (E. Aguiló, comunicación personal, fecha 03-09-2020)

El objetivo de la canasta de alimentos fue colaborar con un aporte calórico a las familias más vulnerables. Se buscó ser un complemento a aquello que ya tienen en sus hogares. El contenido de la canasta aportó a las familias productos que son más difíciles de obtener. Según Barra, las personas tienen acceso a ferias de barrios en las que pueden conseguir alimentos perecibles. (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020)

En Chile existen varias instituciones y organizaciones que entregan cajas, por ejemplo, la ONEMI, JUNAEB y las Municipalidades. Para tener un muestreo de los productos que se entregaba a las familias generalmente, se revisó la base de datos de las instituciones, organizaciones y servicios. Esto permitió que el gobierno pudiese hacerse una idea de lo que tenía que contener la caja. Además, fue posible repartir a los hogares más vulnerables productos que habían tenido quiebres de stock debido a la pandemia, por ejemplo, las legumbres y las sopas. (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020)

Guillermo Soto, jefe de la DIDECO de la Municipalidad de Santiago, comentaba que no se había reportado problemas con el contenido de las cajas. El único contratiempo que había existido con los productos fue que la acumulación de cajas rompía las canastas que estaban más debajo de la torre. (Soto, G, comunicación personal, 15.10.2020) Lo mismo ocurre en el caso de Carla: “Encuentro que estaban super buenos. La mayoría de mis vecinos encontraron que estaban bien. Nunca falta el que alega que falta esto.” (Carla, comunicación personal, 14.10.2020). Si bien, en general no hubo problemas con el contenido de la caja, si hubo manifestaciones por parte de algunas autoridades o vecinos para que se agregaran algunos productos a la segunda entrega de la canasta. Este es el ejemplo de las toallas higiénicas, un bien básico para las mujeres.

### 2.3 Ahorro en la compra

Para analizar si la compra fue eficiente en cuanto al ahorro que generó el gobierno pidiendo ayuda a proveedores mayoristas<sup>31</sup>. Para ello se realizó la cotización de la caja en el Supermercado Líder y Jumbo<sup>32</sup>. La idea de conseguir empresas mayoristas para que compraran los productos de la caja trajo un ahorro de \$4.837,626 en la Entrega I por unidad y de \$7.011,9345 en la Entrega II por unidad ([Tabla n°2](#)). Por lo tanto, la ayuda de los proveedores fue eficiente desde una perspectiva en que se pudo comprar más productos a un menor costo.

---

<sup>31</sup> No se presentará el ahorro del gobierno total de la política pública debido las complejidades de conseguir toda la información.

<sup>32</sup> La cotización se realizó el 4 de diciembre del 2020 y las cotizaciones por parte del gobierno se realizaron entre mayo y julio. Por lo tanto, se calculó el valor de la caja según las variaciones del IPC entre mayo y noviembre.

**Tabla n°2: Ahorro del Estado al comprar al por mayor los productos de las cajas del Programa "Alimentos para Chile"**

Cotización	Ahorro por unidad (\$)		Ahorro por entrega (\$)		Ahorro (\$)
	Entrega I	Entrega II	Entrega I	Entrega II	Total
Líder	2.873,849	4.743,869	4.713.112.360	7.827.383.850	12.540.496.210
Jumbo	6.801,2762	9.280	11.154.092.968	7.827.383.850	26.466.092.968

Nota: elaboración propia con datos obtenidos de las plataformas de los supermercados y Banco Central

### 3. Movilidad en la Región Metropolitana durante la cuarentena total

Uno de los objetivos para justificar la entrega de cajas por parte del gobierno fue que las personas saliesen de sus casas lo menos posible. Es por ello que la política debía asegurar que las cajas llegaran a la puerta de la casa de cada beneficiario. Según varios estudios, las personas que pertenecen a grupos socioeconómicos más bajos no tenían la posibilidad de realizar teletrabajo. Los resultados de una encuesta de Espacio Público realizada en junio mostraron que solo el 28% del grupo D/E no ha tenido que salir a trabajar. (Espacio Público, 2020)

El Instituto Data Science UDD, Movistar y CISCO calcularon el Índice de Movilidad (IM) de los habitantes de la región desde que llegó la pandemia a Chile. El Índice corresponde a la cantidad de viajes que se realizan dividido en la cantidad de dispositivos que habitan en la comuna. El movimiento lo visualizan observando las transiciones de antenas y el número de habitantes por comuna lo calculan normalizando el número de dispositivos (Instituto Data Science UDD et al, 2020). El [Gráfico n°11](#) y [n°12](#) muestran el Índice de Movilidad antes y después de la Entrega I y la Entrega II. Para mostrar los datos se dividió a las comunas de la RM en cuatro grupos según el porcentaje de hacinamiento: (1) las 13 comunas con porcentaje de hacinamiento alto<sup>33</sup>; (2) 13 comunas con porcentaje de hacinamiento medio alto<sup>34</sup>; (3) 13 comunas con porcentaje de hacinamiento medio bajo<sup>35</sup>; (4) 13 comunas con porcentaje de hacinamiento bajo<sup>36</sup>. Las semanas seleccionadas corresponden a las dos semanas previas al inicio de la distribución de cajas, la semana en que comenzó la distribución y las dos semanas posteriores a las entregas.

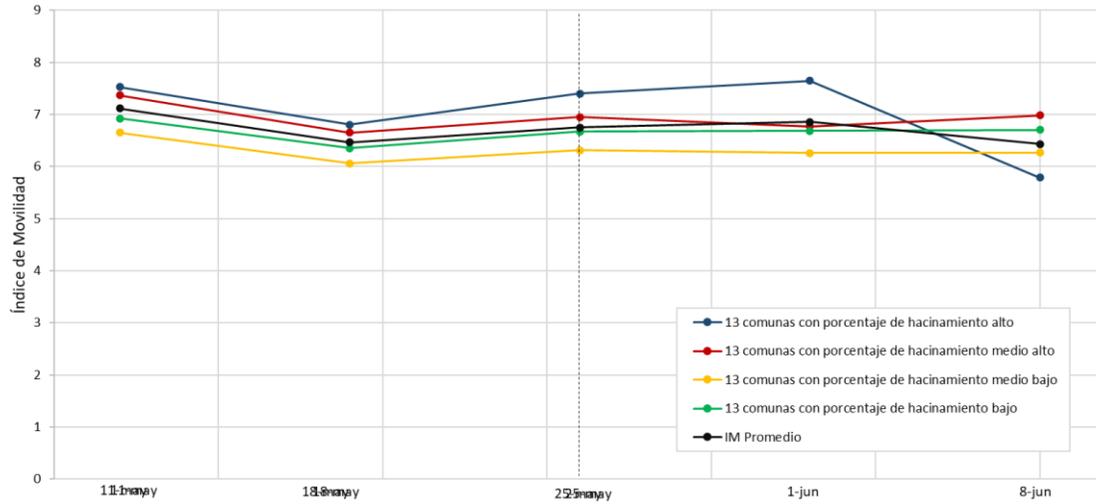
<sup>33</sup> Cerro Navia, Conchalí, El Bosque, Estación Central, Independencia, La Granja, La Pintana, Lo Espejo, Lo Prado, Pedro Aguirre Cerda, Recoleta, Renca, San Ramón.

<sup>34</sup> Lampa, Padre Hurtado, Isla de Maipo, Huechuraba, Pudahuel, Paine, Peñalolén, El Monte, Cerrillos, Quinta Normal, San Bernardo, Santiago, San Joaquín.

<sup>35</sup> La Cisterna, Melipilla, Calera de Tango, Colina, Puente Alto, Tiltil, San Pedro, María Pinto, Curacaví, Peñaflo, Buin, Quilicura, Talagante.

<sup>36</sup> Vitacura, Las Condes, Providencia, Ñuñoa, Lo Barnechea, Maipú, Alhué, San Miguel, La Florida, Pirque, Macul, San José de Maipo.

**Gráfico n°11: Índice de movilidad promedio Región Metropolitana según porcentaje de hacinamiento: Entrega I**

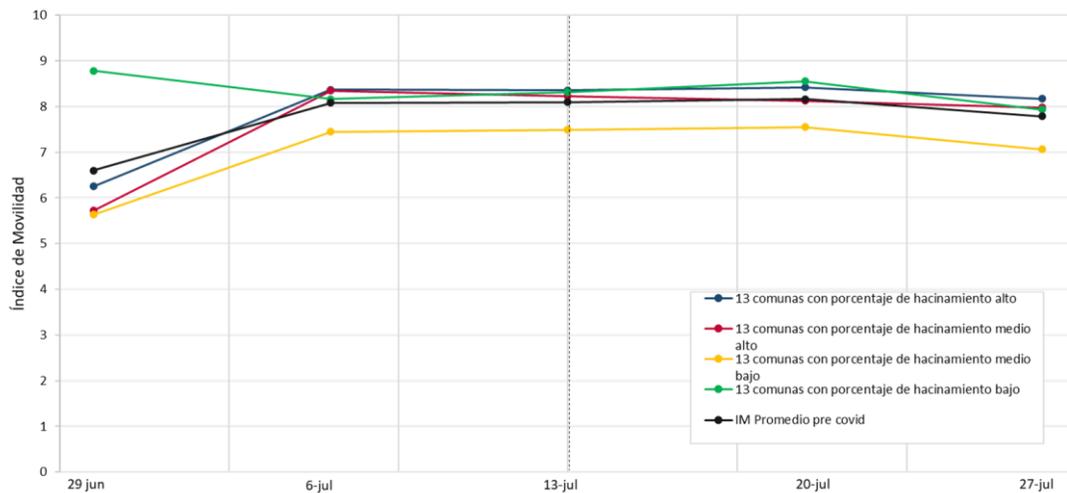


Nota: elaboración propia con datos del Ministerio de Ciencias y Ley de Transparencia

\*El Índice de Movilidad se calculó dividiendo la cantidad de movimientos de un equipo celular por la cantidad de equipos celular que habitan en cada comuna

\*\*La semana del 25 de mayo comenzó la distribución de cajas.

**Gráfico n°12: Índice de movilidad promedio Región Metropolitana según porcentaje de hacinamiento: Entrega II**



Nota: elaboración propia con datos del Ministerio de Ciencias y Ley de Transparencia

\*El Índice de Movilidad se calculó dividiendo la cantidad de movimientos de un equipo celular por la cantidad de equipos celular que habitan en cada comuna

\*\*La semana del 13 de julio comenzó la distribución de cajas.

En el caso de la primera entrega ([Gráfico n°11](#)), las semanas previa a la distribución de las primeras cajas muestra que, en general, había una tendencia estable que se mantuvo en las semanas posterior a la Entrega I. Sin embargo, las 13 comunas de hacinamiento más alto, fue posible notar un descenso de 1,86 puntos en el IM en la semana del uno al ocho de junio de 2020. A pesar del descenso en el IM, en las semanas posteriores al ocho de junio 2020- 15 de junio y 22 de junio 2020- la movilidad vuelve a subir en 1,21 puntos del Índice ([Anexo n°6](#)).

Para el comienzo de la Entrega II- 13 de julio de 2020-, la movilidad de la RM aumentó en 1,34 puntos de IM con respecto al comienzo de la distribución de la Entrega I -25 de mayo de 2020-. El [Gráfico n°12](#)

muestra que la Entrega II provocó un estancamiento en el alza del IM que se mantuvo en las siguientes dos semanas a la distribución de cajas, e incluso, en las comunas de hacinamiento y medio bajos, tuvo un leve descenso.

En la Entrega I la distribución de cajas de alimentos no tuvo un impacto positivo en la movilidad de las personas a nivel general, ya que, los datos evidenciaron que el IM se mantenía estable. Sin embargo, las 13 comunas con hacinamiento alto presentaron un descenso en las dos semanas posteriores a la distribución de cajas. Esta situación podría relacionarse con la entrega de las canastas. En la Entrega II, la RM presentaba un alza en el IM previo a la distribución de cajas y las semanas posteriores muestran un estancamiento general del Índice. Por lo tanto, debido a que el gobierno tuvo como objetivo disminuir la movilidad, sobre todo en los hogares más afectados por la pandemia, que viven en barrios más hacinados, es posible plantear que la entrega de cajas podría haber tenido un impacto positivo en la disminución o contención del IM.

## **Lecciones**

La política pública fue una política que tuvo una buena implementación en de un contexto de emergencia en que el gobierno estaba decretando cuarentenas totales en casi toda la Región Metropolitana. La implementación del programa tuvo un carácter urgente, lo que presentó ciertas limitaciones, por ejemplo, la velocidad de las distribuciones dependía de la capacidad de comprar productos y armas las cajas por parte de los proveedores, la planificación de un sistema de asignación de los beneficiarios por parte de la Intendencia y, por último, la capacidad de distribuir casa por casa todas las cajas correspondientes por parte de las Municipalidades. Además, la prohibición de la movilidad por debido a la medida de confinamiento y el presupuesto público destinado a la política pública limitó la cantidad de personal que se podía contratar. En muchos casos, hubo voluntarios trabajando para la implementación del programa (C. Barra, comunicación personal, fecha 20-08-2020).

La política pública fue eficiente en cuanto a la elección del contenido que contuvo la caja, ya que, la entrega de la caja fue un aspecto que podría haber afectado de manera positiva a la estabilidad de la movilidad en la RM, y sobre todo en zonas más hacinadas. Además, el gobierno pudo ahorrar presupuesto, lo que le permitió comprar más cajas de las que se había

propuesto<sup>37</sup>. Finalmente, la estabilidad en el IM que se logró en los periodos posteriores a las distribuciones de cajas del gobierno podría relacionarse con la distribución de canastas. El impacto de la entrega de cajas en la movilidad de las personas durante la cuarentena podría ser un tema de desarrollo en alguna investigación.

La implementación del programa dejó dos lecciones principalmente: (1) El Estado es capaz de aprender; (2) Es necesario tener datos actualizados en base a un contexto cuando existan nuevas emergencias. La primera lección se desprendió del hecho que la política hubiese tenido dos entregas. En primer lugar, es posible notar que hubo un aprendizaje por parte del Estado en la elección de proveedores. Debido a los problemas de algunas empresas con otras entidades o instituciones reportadas en la prensa, el gobierno hizo cambios en la lista de proveedores para la segunda caja. La Contraloría realizó investigaciones a las empresas reportadas, pero las investigaciones se hicieron posterior a la denuncia. La evidencia muestra que hubo requisitos por parte de las empresas para la licitación que realizó la Intendencia en la primera entrega, pero no es posible definir con que tanta rigurosidad se realizó esa investigación.

Otro aspecto en el que hubo cambios entre la primera y la segunda entrega de cajas fue el presupuesto destinado a la logística. Para la Entrega I muchos gobiernos locales tuvieron que costear su propia logística, lo que implicó que hubiese distintas velocidades de entrega (E. Aguiló, comunicación personal, 3-09-2020). Para evitar que las municipalidades tuviesen que gastar en logística, para la segunda entrega, se aumentó en \$2.500 por caja solo para la distribución. Por último, el contenido de la caja de alimentos también tuvo variaciones entre la primera y la segunda entrega. La primera canasta contenía alimentos y bienes básicos sin diferenciación de género. Para la segunda caja se agregó elementos básicos para mujeres y otros en materia de sexualidad.

La segunda lección se relaciona con la necesidad de tener datos actualizados en base al contexto de emergencia que se esté viviendo. Los datos y las entrevistas a autoridades muestran que la asignación de los beneficiarios se distribuyó por variables socioeconómicas, pero no se tomó en cuenta la variable de los días de cuarentena por comuna. Este parámetro es relevante, ya que hubo sectores que tuvieron muchos meses de confinamiento. Además, los datos que podría haber usado el gobierno, como Encuesta CASEN 2017 o Censo 2017, tienen tres años de antigüedad. Por lo tanto, no reflejan el impacto económico y social de las largas cuarentenas. Entonces, comunas como Santiago, que en los datos de 2017 aparece en una buena posición con respecto a otras municipalidades, las protestas constantes y la larga cuarentena del sector norte ha provocado un impacto económico y social que no se refleja en los datos.

Finalmente, debido al contexto de pandemia en la que vivimos desde marzo de 2020 y teniendo como antecedente los países del hemisferio norte. Es posible planificarse mejor

---

<sup>37</sup> Para la Entrega I se había propuesto entregar 1.566.725 cajas y entregó 1.640.000 cajas. Para la Entrega II se había propuesto entregar 1.500.000 cajas y entregó 1.650.000 cajas.

para lo que podría venir, lo que nos haría suponer que una vez que vuelva el frío del invierno, volverán los confinamientos. Por lo tanto, es probable que en ese contexto la política pública se pudiese repetir. En caso de que se repita la implementación del Programa, se hace necesario mejorar la asignación de beneficiarios y tomar en cuenta el impacto de la crisis económica que ha habido por comuna.

## Bibliografía

- Aguiló, Eugenio (2020). *Entrevista con Eugenio Aguiló*. 3 de septiembre 2020.
- Anaís (2020). *Entrevista con Anaís*. 14 de octubre 2020
- Banco Central de Chile. *Indicador mensual de actividad económica*. Visto por última vez: 10 de septiembre 2020. Sitio web: <https://si3.bcentral.cl/SetGraficos/#>
- Barra, Cristián (2020) *Entrevista con Cristián Barra*. 20 de agosto 2020.
- Carla (2020). *Entrevista con Carla*. 14 de octubre 2020
- Censo 2017- <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R13> (revisado por última vez 19-08-2020)
- Chile Atiende (2020). *Bono de Emergencia Covid 19*. Link: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/77255-bono-de-emergencia-covid-19> (revisado por última vez 13-12-2020)
- Espacio Público (2020) Encuesta IPSOS: ¿Cómo se vive la cuarentena en la Región Metropolitana? Junio 2020. Sitio Web: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/06/Informe-estudio-de-Movilidad-en-Cuarentena-DISEN%CC%83O-OK-FINAL2.pdf>
- Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99, 3, 327-346.
- INE (2020). *Boletín estadístico: Informalidad laboral*. Edición n°9, 15 de abril 2020. Sitio web: [https://www.ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2019/bolet%20C3%ADn-informalidad-laboral-trimestre-octubre-diciembre-2019.pdf?sfvrsn=10ec75a\\_4](https://www.ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2019/bolet%20C3%ADn-informalidad-laboral-trimestre-octubre-diciembre-2019.pdf?sfvrsn=10ec75a_4)
- Ingreso Familiar de Emergencia (2020). *Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)*. Link: <https://www.ingresodeemergencia.cl/> (revisado por última vez 13-12-2020)
- Instituto Data Science UDD, Movistar y CISCO. (2020) *Informe de movilidad en la Región Metropolitana de Santiago: 28 de febrero al 25 de octubre*. 28 de octubre 2020. Sitio Web: [http://datascience.udd.cl/reports/10-28\\_COVID\\_IM\\_Metropolitana.pdf](http://datascience.udd.cl/reports/10-28_COVID_IM_Metropolitana.pdf)
- La Tercera (2020a). *Felipe Alessandri, alcalde de Santiago: “Los vecinos no se me están muriendo de coronavirus, se me están muriendo de hambre”*. 8 de mayo 2020. Sitio Web: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/felipe-alessandri-alcalde-de-santiago-los-vecinos-no-se-me-estan-muriendo-de-coronavirus-se-me-estan-muriendo-de-hambre/SEDEGTECXFAGJADLJ74E63ZOOA/>
- La Tercera (2020b). *Convergencia progresista critica al gobierno por entrega de cajas de alimentos y propone transferencia de fondos*. 23 de mayo 2020. Link: <https://www.latercera.com/politica/noticia/convergencia-progresista-critica-al-gobierno-por-entrega-de-cajas-de-alimentos-y-propone-transferencia-directa-de-fondos/3H7DVAR2EVGX5FIVTESQNSHQCI/>

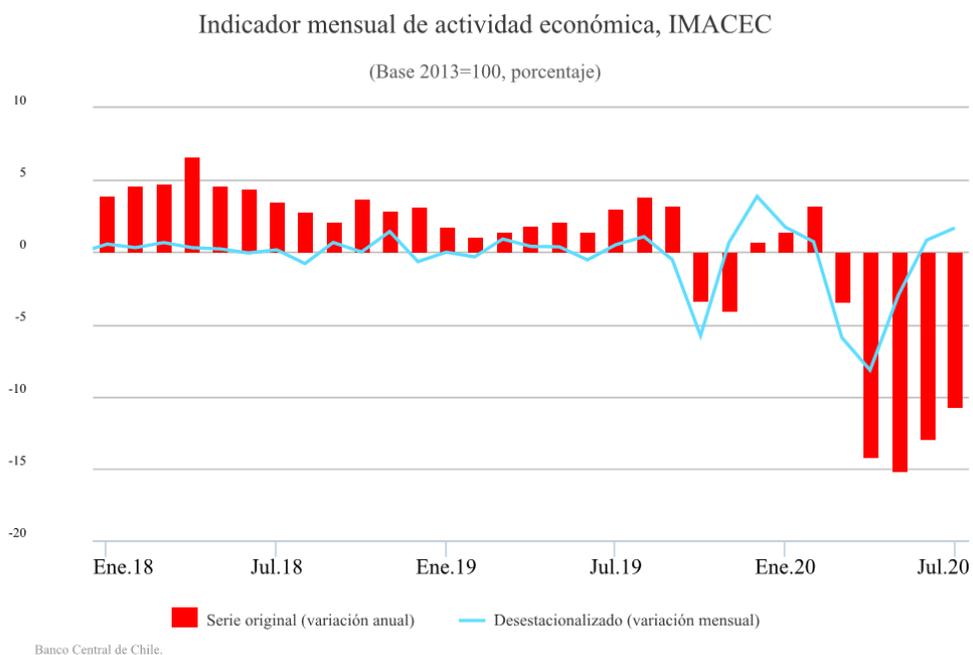
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2020a). *Resolución exenta n°797*. 20 de mayo 2020. Sitio Web: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/actos-ingresados-a-toma-de-razon>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2020b). *Circular n°8: procedimiento para la entrega de caja de alimentos*. 27 de mayo de 2020. Documento entregado por Eugenio Aguiló en entrevista.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2020c) *Circular n°9: procedimiento para la entrega de caja de alimentos*. 27 de mayo de 2020. Documento entregado por Eugenio Aguiló en entrevista.
- Ministerio de Salud (2020). *Resolución exenta n°347: Dispone medidas sanitarias que indica por brote Covid-19*. Diario Oficial número 42.655, sección I, 14 de mayo 2020.
- OECD. (2020). *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets*. Visto por última vez: 10 septiembre 2020, de OECD Sitio web: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/>
- Organización Panamericana de la Salud (2010) *El terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile: crónicas y lecciones aprendidas en el sector de salud*. Sitio Web: [https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com\\_docman&view=download&category\\_slug=books&alias=1783-el-terremoto-y-tsunami-del-27-de-febrero-en-chile-cronica-y-lecciones-aprendidas-en-el-sector-salud&Itemid=1179&lang=en](https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=books&alias=1783-el-terremoto-y-tsunami-del-27-de-febrero-en-chile-cronica-y-lecciones-aprendidas-en-el-sector-salud&Itemid=1179&lang=en)
- Piñera, Sebastián. (2020a). *Discurso presidencial*. Presidente realiza cadena nacional para abordar la situación del país por coronavirus. 17 de mayo 2020. Santiago, Chile. Sitio Web: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=151434>
- Piñera, Sebastián. (2020b). *Discurso presidencial*. Presidente pone en marcha el Programa “Alimentos para Chile”. 22 de mayo 2020. Santiago, Chile. Sitio Web: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=151583>
- Piñera, Sebastián. (2020c). *Discurso presidencial*. Presidente visita a centro de distribución de “Alimentos para Chile” y valora entrega de más de 500 mil cajas de alimentos en la Región Metropolitana. 6 de junio 2020. Santiago, Chile. Sitio Web: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=152256>
- PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Soto, Guillermo (2020). *Entrevista con Guillermo Soto*. 15 de octubre 2020
- Subsecretaría del Interior (2020a). *Resolución n°140: Transferencia de fondos “a otras entidades públicas” año 2020, Intendencia Región Metropolitana*. 18 de mayo de 2020, Santiago. Sitio Web: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/actos-ingresados-a-toma-de-razon>
- Subsecretaría del Interior (2020b). *Resolución n°207: Transferencia de fondos “a otras entidades públicas” año 2020, Intendencia Región Metropolitana*. 26 de junio de 2020, Santiago. Sitio Web: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/actos-ingresados-a-toma-de-razon>

## Datos

1. **Ministerio de Ciencias:** días de cuarentena Sitio Web: <https://github.com/MinCiencia/Datos-COVID19/blob/master/output/producto29/Cuarentenas-Totales.csv>
2. **Censo 2017:** índices socioeconómicos y poblacionales. Sitio Web:
3. **INE, PNUD:** Encuesta Social Covid 19. Sitio Web: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/not1.php>
4. **INE.** Boletín estadístico: informalidad laboral. Sitio Web: [https://www.ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2019/bolet%C3%ADn-informalidad-laboral-trimestre-octubre-diciembre-2019.pdf?sfvrsn=10ec75a\\_4](https://www.ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2019/bolet%C3%ADn-informalidad-laboral-trimestre-octubre-diciembre-2019.pdf?sfvrsn=10ec75a_4)
5. **Ley de Transparencia:** municipalidades: cantidad de cajas distribuidas por comuna. Los datos fueron diferenciados por entrega 1 y 2.
6. **Mercado público:** proveedores del programa.
7. **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo:** partidos o afinidad política de los alcaldes. Sitio Web: [http://datos.sinim.gov.cl/ficha\\_comunal.php#](http://datos.sinim.gov.cl/ficha_comunal.php#)
8. **Líder:** cotización de la caja. Link: <https://www.lider.cl/>
9. **Jumbo:** cotización de la caja. Link: <https://www.jumbo.cl/>
10. **Banco Central:** Variación del IPC 2020. Link: [https://si3.bcentral.cl/Siete/ES/Siete/Cuadro/CAP\\_PRECIOS/MN\\_CAP\\_PRECIOS/IPC\\_G\\_2018/IPC\\_G\\_2018?cbFechaInicio=2020&cbFechaTermino=2020&cbFrecuencia=MONTHLY&cbCalculo=NONE&cbFechaBase=](https://si3.bcentral.cl/Siete/ES/Siete/Cuadro/CAP_PRECIOS/MN_CAP_PRECIOS/IPC_G_2018/IPC_G_2018?cbFechaInicio=2020&cbFechaTermino=2020&cbFrecuencia=MONTHLY&cbCalculo=NONE&cbFechaBase=)

## Anexos

### Anexo n°1: Indicador mensual de actividad económica. IMACEC



Banco Central de Chile. *Indicador mensual de actividad económica*. Visto por última vez: 10 de septiembre 2020. Sitio web: <https://si3.bcentral.cl/SetGraficos/#>

Anexo n°2: Mapa de la Región Metropolitana con los centros de acopio de la Intendencia



Nota: elaboración propia con datos del Anexo n°4. Mapa obtenido de Gobierno Regional de Santiago. Sitio Web: <https://www.gobiernosantiago.cl/datos-geograficos/>

**Anexo n°3: Centros de acopio distribuidos por municipalidad**

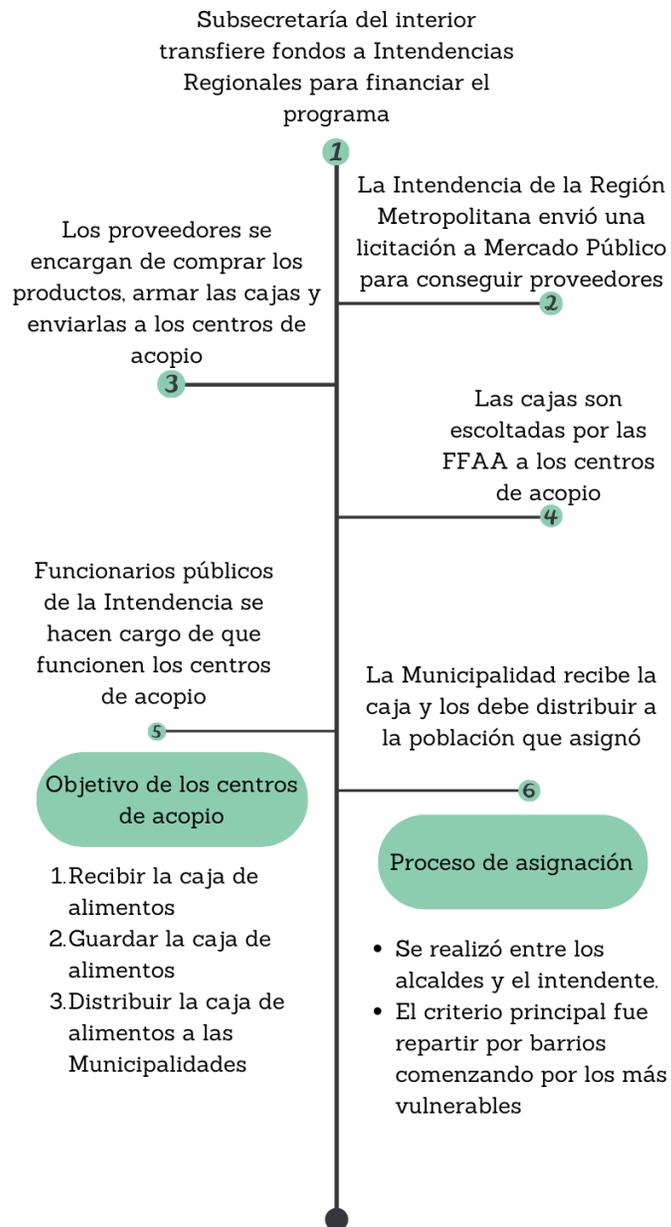
<b>CENTRO DE ACOPIO</b>	<b>N</b>	<b>COMUNA</b>
ESTADIO BICENTENARIO	1	LA FLORIDA
	2	LA GRANJA
	3	PIRQUE
	4	SAN JOAQUÍN
	5	SAN JOSÉ DE MAIPO
	6	SAN RAMÓN
ESTADIO NACIONAL	7	LA REINA
	8	LAS CONDES
	9	MACUL
	10	ÑUÑO A
	11	PEÑALOLÉN
	12	PROVIDENCIA
VIÑA UNDURRAGA	13	ALHUÉ
	14	EL MONTE
	15	ISLA DE MAIPO
	16	MELIPILLA
	17	PADRE HURTADO
	18	PEÑAFLOR
	19	SAN PEDRO
	20	TALAGANTE
BASE AEREA EL BOSQUE	21	EL BOSQUE
	22	LA CISTERNA
	23	LA PINTANA
	24	SAN MIGUEL
LICEO INDUSTRIAL DE PUENTE ALTO	25	PUENTE ALTO
ESTADIO SANTIAGO BUERAS	26	MAIPU
BASE AEREA COLINA	27	COLINA
	28	TIL TIL
BASE AEREA CERRILLOS	29	CERRILLOS
	30	ESTACIÓN CENTRAL
	31	LO ESPEJO
	32	PEDRO AGUIRRE CERDA
REGIMIENTO INFANTERÍA DE BUIN	33	HUECHURABA
	34	LO BARNECHEA
	35	RECOLETA

	36	SANTIAGO
	37	VITACURA
REGIMIENTO LOGÍSTICA BELLAVISTA	38	CONCHALÍ
	39	INDEPENDENCIA
	40	LO PRADO
	41	QUILICURA
	42	QUINTA NORMAL
	43	RENCA
ESCUELA DE INFANTERÍA	44	BUIN
	45	CALERA DE TANGO
	46	PAINE
	47	SAN BERNARDO
GRUPO 10	48	CERRO NAVIA
	49	CURACAVÍ
	50	LAMPA
	51	MARIA PINTO
	52	PUDAHUEL

Fuente: documento aportado por Eugenio Aguiló

**Anexo n°4:** Infografía sobre la implementación del Programa “Alimentos para Chile” en la Región Metropolitana

## IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA "ALIMENTOS PARA CHILE" REGIÓN METROPOLITANA



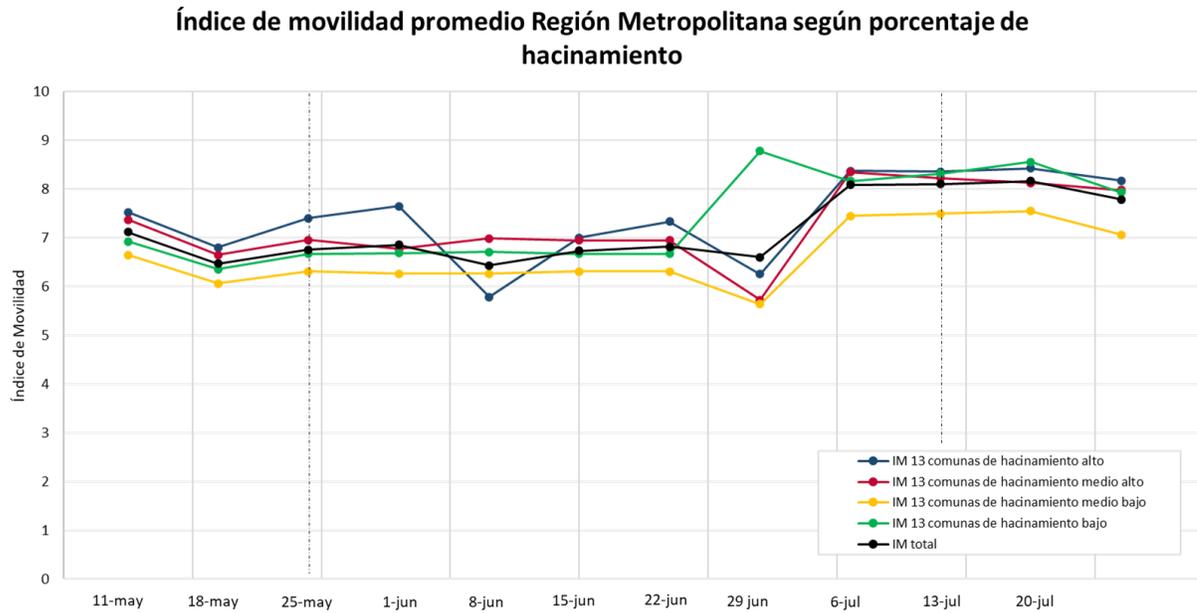
Nota: elaboración propia con información de entrevistas

**Anexo n°5: Proveedores del Programa “Alimentos para Chile” de la Región Metropolitana  
(Primera y segunda entrega)**

<b>Proveedor</b>	<b>Cantidad de cajas</b>	<b>\$</b>
Distribuidora y Comercializadora Llacolén S.A.	250000	8749475000
Sociedad Administradora de Casinos y Servicios Aliservice S.A.	250000	8700048000
Efood Spa	250000	8625120000
Dimerc S.A.	233275	8048099472
Comercial San Antonio S.A.	230000	7935110400
Servicios Integrados SIDAPT LTDA.	200000	6938600001
Comercial Punto Rabie SPA	160000	5520076800
Fernando	150000	5175072000
Saludable SPA	150000	5175072000
Servicios de Alimentación S.A.	136000	4682069280
La Caserita	134000	4666737283
Eventos Producción Publicidad Tomate Limitada	118000	4071056640
Importadora y Alimentos ICB Food Service LTDA.	115000	3917004000
Tostaduría de Chile S.A.	100000	3499096000
Sutri Ventas S.A.	97000	3346546560
Alvi Supermercados Mayorista S.A.	126725	2471920495
Arrocera San Fernando SpA	65000	2242375000
Aceitera San Fernando SPA	40000	1399960000
Wallmart Chile	40000	1380019200
Comercial Sudamericana SPA	200000	1216763100
Cencosud Retail S.A.	30000	1035014400
Servicios de Alimentación Outfood SPA	30000	1027706610
Abatte Productos Para Oficina S.A.	25000	862450000
Comercial Abasto LTDA.	160000	345000000
<b>Total</b>	<b>3290000</b>	<b>1,0103E+11</b>

Nota: elaboración propia con datos de Mercado Público

## Anexo n°6: Índice de movilidad promedio en la Región Metropolitana según porcentaje de hacinamiento



Nota: elaboración propia con datos del Ministerio de Ciencias y Ley de Transparencia

\*El Índice de Movilidad se calculó dividiendo la cantidad de movimientos de un equipo celular por la cantidad de equipos celular que habitan en cada comuna

\*\*La semana del 25 de mayo comenzó la distribución de la Entrega I y la del 13 de julio comenzó la distribución de la Entrega II.