



Evaluación de diseño del primer Plan de Implementación de la Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria - ENSSA - período 2023 a 2026: Coherencia y evaluabilidad de sus 25 acciones priorizadas.

POR: DANIELA ÁLVAREZ GENNARO.

Tesis presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo para optar al grado académico de Magíster en Políticas Públicas.

PROFESORES GUÍAS: Sra. LESLEY BRICEÑO VALENCIA.
Sr. MAURICIO APABLAZA SALINAS.

29 de agosto de 2026.

Santiago.

©Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, con fines académicos o de investigación, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

Agradecimientos

A mi Pati querida, corazón y alma al servicio de todos en estos años, permitiéndonos sobrellevar tantas veces momentos extremadamente duros.

A mi querida profesora guía y a estas alturas amiga, quien generosamente disponibilizo valioso tiempo iluminando una mente dispersa en pos de que encontrara el camino. Sé que no fue fácil. Agradezco tu entrega y paciencia infinitas.

A mi profesor guía, por sus palabras precisas que me permitieron reflexionar, enfocar el trabajo y valorar finalmente su persistencia en delimitar el alcance de esta investigación.

A la organización en la que trabajo y a mis compañeros, por otorgarme el espacio necesario para compatibilizar las responsabilidades profesionales con este proceso académico y especialmente, por creer que el perfeccionamiento continuo constituye no solo un aporte individual sino también un capital en el trabajo que desarrollamos.

A mis compañeros, profesores y grandes maestros del grado, inolvidables, generosos y diversos, hicieron que este tiempo pasara inadvertido y lo mejor, lo hicieron interesante, ameno y estimulante.

A mi gran familia, por su apoyo, paciencia y comprensión durante este camino. ¡Por todo y por tanto siempre! Y a mis ángeles y espíritus que me acompañan, cuidan y se encargan de despejar mágicamente los caminos....

¡Gracias, gracias, gracias!

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU, 1948.

ÍNDICE

1. Introducción	1
1.1. Presentación del tema y su problematización	1
1.2. Pregunta y objetivos.....	2
1.3. Metodología de investigación.....	3
1.4. Descripción de cada capítulo de la tesis	4
2. Planteamiento del problema e interrogante de investigación.....	4
2.1. Interrogante de investigación	7
3. Marco teórico y discusión bibliográfica	8
3.1. Propósito y estructura del marco analítico	8
3.2. Seguridad alimentaria, soberanía y sistema alimentario	8
3.3. Evaluación de diseño, teoría del cambio y niveles de coherencia	11
3.4. Evaluabilidad de las acciones y evaluabilidad conjunta	13
3.5. Gobernanza intersectorial y valor adicional de la integración	15
3.6. Orientación transformadora documentada del diseño.....	18
3.7. Modelo analítico	20
4. Objetivos de investigación	23
4.1. Objetivo general	23
4.2. Objetivos específicos	23
5. Metodología	24
5.1. Enfoque, diseño y alcance	24
5.2. Corpus y fuentes	24
5.3. Matriz, codificación y criterios de nivel acción.....	25
5.4. Propiedades y reglas de síntesis de nivel Plan	25
5.5. Procedimiento, priorización de brechas, reflexividad y limitaciones	26
6. Datos y resultados	28
6.1. Organización de los resultados	28
6.2. Resultados del objetivo específico I: caracterización de las 25 acciones priorizadas	28
6.2.1. Universo, priorización y naturaleza instrumental.....	28
6.2.2. Responsabilidad institucional, destinatarios y cobertura	29
6.2.3. Relación con la ENSSA y trazabilidad del origen de las acciones	30
6.3. Resultados del objetivo específico II: coherencia interna, vertical y horizontal	31
6.3.1. Coherencia interna de las acciones	31
6.3.2. Coherencia vertical: de los resultados sectoriales a la seguridad alimentaria	32
6.3.3. Coherencia horizontal: complementariedades e integración de la cartera.....	33
6.3.4. Reconstrucción analítica de la lógica de contribución de cartera	35
6.4. Resultados del objetivo específico III: evaluabilidad conjunta, valor adicional, aprendizaje y brechas de diseño	36

6.4.1. Evaluabilidad de las acciones y evaluabilidad conjunta del Plan	36
6.4.2. Valor adicional de la integración	38
6.4.3. Aprendizaje y orientación transformadora documentada	39
6.4.4. Priorización de brechas y recomendaciones trazables	40
6.5. Síntesis integrada de los resultados	42
7. Conclusiones	44
7.1. Respuesta a la pregunta de investigación	44
7.2. Discusión de los principales resultados	45
7.2.1. Heterogeneidad de instrumentos e integración	45
7.2.2. La principal discontinuidad causal aparece después del producto	45
7.2.3. La brecha de evaluabilidad	46
7.2.4. Valor adicional y orientación transformadora	46
7.3. Implicancias para el diseño y el siguiente ciclo	47
7.4. Aportes, alcance y limitaciones	48
7.5. Síntesis final	48
8. Referencias bibliográficas	50
9. Anexos	54
Tabla 9.1. Distribución de las acciones priorizadas por tipo de instrumento	54
Tabla 9.2. Distribución de las acciones por eje oficial y eje analítico	54
Tabla 9.3. Síntesis de responsabilidad institucional, destinatarios, cobertura y origen/cambio ENSSA	55
Tabla 9.4. Clasificación de la coherencia interna	55
Tabla 9.5. Componentes utilizados para juzgar la coherencia interna	55
Tabla 9.6. Clasificación de la coherencia vertical	56
Tabla 9.7. Clasificación de la coherencia horizontal	56
Tabla 9.8. Evaluabilidad individual: distribución de componentes por acción	57
Tabla 9.9. Evaluabilidad conjunta del Plan	57
Tabla 9.10. Valor adicional de la integración	59
Tabla 9.11. Orientación transformadora documentada del diseño	60
Tabla 9.12. Priorización de subbrechas después de la reaplicación de la rúbrica	62
Tabla 9.13. Síntesis de brechas macro y secuencia de intervención	64

1. Introducción.

1.1. Presentación del tema y su problematización.

La inseguridad alimentaria es un problema público multidimensional. No depende solo de la existencia agregada de alimentos, sino también del acceso físico y económico, la calidad e inocuidad y de la estabilidad de esas condiciones. La encuesta Casen ha incorporado la medición de la inseguridad alimentaria en los hogares chilenos y sus resultados muestran un deterioro en el período 2017-2024, debido a que la prevalencia aumentó de 13,1% a 16,3%, equivalente a 3,2 puntos porcentuales (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2026).

En este contexto, la Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria —ENSSA—, publicada en 2023, constituye una respuesta estatal orientada a abordar este problema público. Su formulación, reconoce que la seguridad alimentaria depende de interacciones productivas, sociales, ambientales, comerciales, sanitarias y culturales, que exceden la competencia de una sola institución (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias [Odepa], 2023). Para operacionalizar la ENSSA, en 2024 fue publicado el Primer Plan de Implementación formulado para el período 2023-2026, el cual, sistematizó 84 acciones a cargo de diferentes ministerios y servicios, combinando instrumentos normativos, productivos, sanitarios, comerciales, informativos y sociales; organizándolas en cuatro ejes y priorizando 25 de estas acciones para visibilización y monitoreo (Odepa, 2024).

Si bien, el contar con una estrategia y un plan que reúne y prioriza acciones constituye un avance en el reconocimiento de la naturaleza multidimensional del problema, ello no permite asumir que configure por sí mismo, una intervención que permita la transición desde un modelo de gestión sectorial fragmentado hacia una política integrada de seguridad alimentaria. De allí surge una pregunta fundamental: ¿la agrupación de estas acciones bajo una estrategia común configura una intervención colectiva coherente y evaluable, o permanece principalmente como una cartera de instrumentos sectoriales?

La investigación aborda esa cuestión, mediante una evaluación documental de diseño. No busca establecer si la ENSSA redujo la inseguridad alimentaria ni evaluar la eficacia de sus acciones. Examina una cuestión previa, si el Plan explicita cómo se relacionan los resultados de las acciones, qué cambio colectivo se espera de su combinación y cómo podría integrarse la evidencia institucional para valorar su contribución conjunta.

El interés por esta materia se vincula con una trayectoria profesional prolongada en el sector agrícola y agroalimentario, no obstante, el análisis se sustenta exclusivamente en evidencia documental y criterios académicos de evaluación de diseño.

1.2. Pregunta y objetivos.

La pregunta de investigación es: ¿En qué medida el diseño documentado del Primer Plan de Implementación de la ENSSA para el período 2023-2026, particularmente el de sus 25 acciones priorizadas, configura una intervención

intersectorial coherente y evaluable para contribuir a la seguridad alimentaria en Chile? El objetivo general es evaluar esa configuración. Para ello, la investigación: i) caracteriza la composición de las acciones y su relación con la ENSSA; ii) analiza la coherencia interna de las acciones y la coherencia vertical y horizontal del Plan; y iii) examina sus condiciones de evaluabilidad conjunta, las brechas de integración de resultados, el valor adicional de la integración y las condiciones para el aprendizaje institucional.

1.3. Metodología de investigación.

El estudio adopta un enfoque cualitativo y un diseño no experimental, documental y evaluativo. El Primer Plan constituye el caso de estudio y sus 25 acciones priorizadas, constituyen las unidades de análisis incrustadas. El corpus principal comprende la ENSSA, el Plan y las fichas de dichas acciones. El balance ministerial sobre los avances de implementación al 2025 se utiliza como antecedente complementario para registrar información posterior y contrastar discrepancias, sin modificar retrospectivamente la evaluación del diseño original.

El análisis distingue entre evidencia explícita, formulaciones parciales, inferencias analíticas y elementos no verificables. Por ello, la ausencia de un componente se interpreta como falta de explicitación o vinculación en el corpus y no como evidencia de inexistencia institucional.

A nivel del Plan, se examinan además el valor adicional de la integración — entendido como aquello que aporta la organización conjunta de la cartera respecto del funcionamiento separado de sus instrumentos— y la orientación

transformadora documentada del diseño. Ambas categorías se refieren exclusivamente a propiedades del diseño y no permiten inferir transformación efectiva ni atribuir resultados a la ENSSA.

1.4. Descripción de cada capítulo de la tesis.

El capítulo 2 desarrolla el problema de investigación. El capítulo 3 presenta el marco teórico y el modelo analítico. El capítulo 4 formula los objetivos y el 5 expone la metodología. El capítulo 6 presenta datos y resultados sobre composición, coherencia, evaluabilidad conjunta, valor adicional de la integración y orientación transformadora documentada del diseño. El capítulo 7 organiza las conclusiones, implicancias, aportes metodológicos y recomendaciones. Los capítulos 8 y 9 contienen las referencias y los anexos con los resultados agregados de la matriz. Adicionalmente, la matriz individual desarrollada para el análisis, que contiene las 25 acciones priorizadas y su categorización, se entrega como anexo digital.

2. Planteamiento del problema e interrogante de investigación.

El derecho a una alimentación adecuada supone acceso regular y digno a alimentos suficientes, inocuos, nutritivos y culturalmente aceptables. La inseguridad alimentaria expresa restricciones en esas condiciones y no se reduce a una insuficiencia de producción: también puede asociarse con ingresos y precios, funcionamiento de los mercados, condiciones de utilización de los alimentos y exposición a perturbaciones económicas, sanitarias o climáticas.

La encuesta Casen de 2024 estimó que la inseguridad alimentaria afectaba al 16,3% de los hogares, frente al 13,1% de 2017, y situó la inseguridad alimentaria severa en 3,5% de los hogares y alrededor de 700.000 personas (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2026). Los antecedentes técnicos utilizados para formular la Estrategia identificaron, además, vulnerabilidades sociales, productivas, territoriales y climáticas relevantes para el abastecimiento y la resiliencia del sistema alimentario (Bustos et al., 2022).

Para efectos de esta investigación, y sin pretender estimar el peso causal de cada determinante, esos antecedentes permiten ordenar el problema en cuatro familias de restricciones interrelacionadas: i) acceso socioeconómico, asociado a ingresos, precios y capacidad efectiva de adquirir alimentos; ii) disponibilidad y estabilidad productiva, vinculadas con recursos productivos, agua, suelo, sanidad, innovación y resiliencia climática; iii) funcionamiento de canales y mercados, que condiciona comercialización, articulación y acceso territorial; y iv) utilización, calidad e inocuidad, relacionadas con dietas, información, condiciones sanitarias y capacidades de uso. Esta agrupación cumple una función analítica y no constituye una jerarquización causal del problema (Bustos et al., 2022; Odepa, 2023).

La interacción entre estas restricciones justifica una respuesta intersectorial y, al mismo tiempo, obliga a distinguir entre cobertura temática y suficiencia causal. Que una cartera contenga instrumentos productivos, comerciales, sanitarios, informativos y sociales no demuestra por sí solo que cubra

adecuadamente todas las causas de la inseguridad alimentaria. Por ello, esta tesis no estima la importancia relativa de esos determinantes ni juzga la suficiencia sustantiva del policy mix frente al conjunto del problema; examina una cuestión previa y más acotada: si el diseño documentado permite comprender qué cambio busca cada instrumento, cómo se relaciona con los demás y cómo podría evaluarse su contribución conjunta.

La ENSSA organiza esa respuesta mediante patrimonios vinculados con recursos productivos, canales de comercialización, patrimonio humano y sociocultural, dietas saludables y patrimonio sanitario e inocuidad, y declara la aspiración de avanzar hacia sistemas más sustentables, resilientes e inclusivos (Odepa, 2023). El Primer Plan de Implementación reunió 84 acciones de distintos organismos, las organizó en cuatro ejes y seleccionó 25 para visibilización y monitoreo, sin publicar una rúbrica que permita reproducir esa priorización (Odepa, 2024). La cartera incluye medidas nuevas, actualizaciones, modernizaciones, programas en curso y acciones de continuidad.

Los documentos no identifican de manera uniforme qué acciones fueron creadas, modificadas o reorientadas por la ENSSA. Tampoco vinculan homogéneamente productos con resultados posteriores, mecanismos, líneas de base, metas, periodicidades, indicadores, medios de verificación y responsables del dato. Estas brechas describen el diseño publicado y no prueban que los organismos carezcan de tales componentes. Del mismo modo, los cuatro ejes aportan orden estratégico, pero su existencia no demuestra por sí sola una

arquitectura causal integrada: la complementariedad entre producción, comercialización, innovación, inocuidad y acceso debe quedar suficientemente explicitada para conocer qué cambio se espera de su combinación.

La información posterior sobre avances de las 25 acciones priorizadas registra proyectos, usuarios, cobertura, presupuesto, tramitación y productos, confirmando capacidad institucional de seguimiento, pero sin resolver retrospectivamente la integración de resultados del diseño original (Odepa, 2025). El problema de investigación se concentra, por tanto, en dos propiedades: la coherencia, que permite examinar cómo los resultados sectoriales se vinculan verticalmente con la seguridad alimentaria y horizontalmente con otras acciones; y la evaluabilidad conjunta, que exige poder consolidar e interpretar información producida por instituciones diferentes respecto de una contribución común.

2.1. Interrogante de investigación.

La tesis no busca determinar si la ENSSA redujo la inseguridad alimentaria, pues ello exigiría evaluar implementación, resultados e impacto. Examina una cuestión previa: si el diseño del Primer Plan y, particularmente, el de sus 25 acciones priorizadas permite comprender una intervención intersectorial coherente y evaluable. Las conclusiones se limitarán a lo observado en la arquitectura documental analizada, sin atribuir al Plan resultados observados.

En este marco la pregunta de investigación es: **¿En qué medida el diseño documentado del Primer Plan de Implementación de la ENSSA para el período 2023-2026, particularmente el de sus 25 acciones priorizadas,**

configura una intervención intersectorial coherente y evaluable para contribuir a la seguridad alimentaria en Chile?

3. Marco teórico y discusión bibliográfica.

3.1. Propósito y estructura del marco analítico.

Este capítulo establece los fundamentos conceptuales para analizar el Primer Plan de Implementación de la ENSSA como una intervención colectiva. El marco articula cinco componentes: seguridad alimentaria, soberanía y sistema alimentario como referentes sustantivos; evaluación de diseño y teoría del cambio; coherencia y evaluabilidad de intervenciones complejas; gobernanza intersectorial y valor adicional de la integración; y orientación transformadora del diseño. Estos elementos se integran al final en un modelo analítico que vincula el problema público con las propiedades del diseño que serán evaluadas.

3.2. Seguridad alimentaria, soberanía y sistema alimentario.

La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias y llevar una vida activa y saludable (Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria [CNSSA], 2022). Esta definición comprende cuatro pilares interdependientes: disponibilidad, referida a una oferta suficiente y continua; acceso, asociado a los medios económicos, físicos y sociales para obtener alimentos; utilización, vinculada con calidad nutricional, inocuidad, agua, saneamiento y condiciones

de preparación; y estabilidad, entendida como la capacidad de sostener los tres pilares anteriores frente a variaciones de ingresos, precios, producción, clima o funcionamiento de los mercados.

La interdependencia entre estos pilares impide identificar la contribución de una política únicamente por su proximidad temática. Una medida productiva, comercial, sanitaria, informativa o social puede contribuir a una o varias dimensiones, pero dicha contribución depende del mecanismo que conecte el instrumento con el cambio esperado. Por ello, la alineación temática constituye una condición de pertinencia, pero no demuestra por sí sola coherencia causal.

La ENSSA articula este enfoque con el derecho a la alimentación, el concepto de sistema alimentario y una definición propia de soberanía alimentaria (Odepa, 2023). El derecho a la alimentación aporta el referente normativo, mientras el sistema alimentario amplía la unidad de análisis hacia las relaciones entre recursos, productores, instituciones, mercados, consumidores y territorios. Seguridad y soberanía alimentaria cumplen funciones conceptuales distintas: la primera expresa la condición que se busca fortalecer; la segunda se entiende, para efectos de la ENSSA, como el fortalecimiento de los patrimonios que sostienen el sistema alimentario nacional para resguardar el derecho a la alimentación y contribuir a la seguridad alimentaria presente y futura.

La ENSSA organiza ese propósito en cinco patrimonios: recursos productivos, naturales y biodiversidad; canales de comercialización; patrimonio humano y sociocultural; dietas saludables; y patrimonio sanitario e inocuidad. A

ellos agrega consideraciones transversales, entre otras, de género, sustentabilidad, cambio climático, asociatividad, territorio, educación, innovación, juventud y trabajo decente (Odepa, 2023).

Esta arquitectura proporciona el referente estratégico para examinar el Plan, pero no permite asumir que toda acción asociada a un patrimonio contribuya automáticamente a la seguridad alimentaria. Entre el instrumento y los cuatro pilares deben poder identificarse resultados, mecanismos y condiciones que hagan plausible esa relación.

La distinción entre seguridad alimentaria, soberanía y sistema alimentario tiene además una consecuencia analítica. En un problema multidimensional, una mejora en disponibilidad puede coexistir con restricciones de acceso, utilización o estabilidad; del mismo modo, una intervención sobre mercados, información o inocuidad puede modificar condiciones relevantes sin alterar directamente la producción agregada. La perspectiva de sistema alimentario permite reconocer esas interdependencias, pero no elimina la necesidad de especificar qué restricción aborda cada instrumento y mediante qué resultado podría contribuir al propósito común. Para esta investigación, ello exige separar dos juicios: la pertinencia estratégica de una acción respecto de los patrimonios de la ENSSA y la plausibilidad causal de su contribución a una dimensión de seguridad alimentaria. Esta separación evita tratar la multidimensionalidad como una justificación suficiente de cualquier medida incluida en la cartera (CNSSA, 2022; Odepa, 2023).

3.3. Evaluación de diseño, teoría del cambio y niveles de coherencia.

Las evaluaciones de diseño, implementación, resultados e impacto responden a preguntas distintas. La implementación examina cómo se ejecuta una intervención; la evaluación de resultados observa cambios posteriores a sus productos; y la evaluación de impacto busca estimar qué parte de esos cambios puede atribuirse a la intervención. La evaluación de diseño analiza, en cambio, la racionalidad que vincula problema, objetivos, destinatarios, instrumentos, actividades, productos, resultados y relaciones causales (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios [AEVAL], 2015; Bueno Suárez & Osuna Llaneza, 2013; Rossi et al., 2019). Su propósito no es anticipar si una política será eficaz, sino determinar si su arquitectura ofrece una explicación suficientemente clara y plausible de cómo podría producir los cambios esperados.

La teoría del cambio profundiza este análisis al explicitar los mecanismos que conectan una intervención con sus resultados, junto con los supuestos y condiciones necesarios para que esas relaciones operen (Chen, 1994; Retolaza, 2026). Mientras el marco lógico ordena insumos, actividades, productos, resultados, indicadores y medios de verificación, la teoría del cambio hace explícito el porqué de las conexiones y las condiciones bajo las cuales deberían producirse (Crespo, 2009; Ortégón et al., 2005). La distinción entre actividad, producto y resultado es central: la ejecución de una acción o la entrega de un producto no equivale al cambio que la política pretende generar.

Esta distinción adquiere especial importancia cuando la unidad de análisis es una estrategia compuesta por instrumentos sectoriales. Un programa puede disponer de objetivos, población y seguimiento propios y, aun así, su incorporación a una estrategia no demostrar por sí sola la existencia de una intervención colectiva. La cartera debe explicar cómo los resultados de sus componentes se relacionan entre sí y con el propósito común.

De este problema se derivan tres niveles de coherencia: la coherencia interna examina la relación entre necesidad, producto, resultado y mecanismo dentro de cada acción; la coherencia vertical vincula los resultados sectoriales con los patrimonios de la ENSSA y las dimensiones de seguridad alimentaria; y la coherencia horizontal observa complementariedades, dependencias, secuencias, destinatarios o territorios compartidos entre acciones.

Los tres niveles son distintos y pueden divergir. Una acción puede ser internamente coherente y mantener implícita su contribución a la seguridad alimentaria; del mismo modo, varias acciones pueden presentar rutas individuales plausibles sin constituir una cartera articulada. La heterogeneidad instrumental exige, además, un criterio de proporcionalidad: una norma, un programa productivo, una acción comercial, una intervención informativa y una medida social no requieren resultados idénticos, pero sí un cambio posterior al producto que sea coherente con su mecanismo y pueda relacionarse con resultados de nivel superior.

En una cartera intersectorial, la coherencia debe entenderse, por tanto, como una propiedad estratificada y no como un atributo único.

La coherencia interna es necesaria para comprender qué pretende cambiar cada acción, pero no asegura que esa acción contribuya de manera suficientemente explicitada al propósito estratégico ni que se articule con otras medidas. A su vez, la alineación vertical con un eje o patrimonio puede mostrar pertinencia sin resolver el mecanismo causal, y la coexistencia de instrumentos compatibles no demuestra una relación horizontal de complementariedad.

La evaluación basada en teoría permite examinar estas diferencias sin exigir uniformidad entre instrumentos: reconstruye rutas plausibles y contrasta si los eslabones relevantes están documentados, manteniendo separados los juicios sobre consistencia de cada acción, contribución al propósito superior e integración de cartera (AEVAL, 2015; Chen, 1994; Rossi et al., 2019).

3.4. Evaluabilidad de las acciones y evaluabilidad conjunta.

La evaluabilidad corresponde a la posibilidad de someter una intervención a una evaluación útil, viable y sustentada en evidencia. No depende solo de la disponibilidad de datos, sino también de la claridad de objetivos, resultados, destinatarios y relaciones causales, y de la existencia de información capaz de observar los cambios relevantes (AEVAL, 2015; Bueno Suárez & Osuna Llaneza, 2013; Rossi et al., 2019). En una acción individual, ello suele requerir resultados definidos, indicadores pertinentes, referencias o líneas de base, metas, periodicidad, fuentes y responsabilidades de información. Un indicador de

actividad o cobertura puede describir ejecución, pero no sustituye la observación del resultado que la intervención busca producir.

La evaluabilidad conjunta plantea una exigencia adicional. En una cartera heterogénea no es necesario que todas las acciones compartan un único indicador ni que midan directamente la inseguridad alimentaria. Sí se requiere una jerarquía que conecte resultados institucionales con resultados de cartera y permita interpretar de manera conjunta evidencia producida en unidades diferentes (AEVAL, 2015; Chen, 1994; Rossi et al., 2019). Esto supone establecer qué resultados comunes se observarán, cómo se relacionan con las rutas causales, qué información los alimenta y bajo qué responsabilidades y reglas será consolidada e interpretada. Reunir proyectos, usuarios, normas, talleres o publicaciones en un mismo sistema de seguimiento puede mejorar la transparencia, pero no convierte esos productos heterogéneos en resultados equivalentes.

Coherencia y evaluabilidad son, por tanto, interdependientes. Sin resultados y mecanismos suficientemente definidos resulta difícil seleccionar evidencia pertinente; a su vez, disponer de numerosos indicadores no corrige una teoría causal débil (Chen, 1994; Retolaza, 2026). Un diseño evaluable permite construir posteriormente un argumento de contribución, pero no demuestra atribución causal: establecer que un cambio fue producido exclusivamente por el Plan requiere evidencia y diseños adicionales (Rossi et al., 2019).

La evaluabilidad conjunta tampoco equivale a la suma de la evaluabilidad de sus componentes. Una cartera puede reunir programas con indicadores y sistemas de seguimiento propios y, aun así, carecer de una estructura que permita interpretar esos datos respecto de un resultado colectivo. Del mismo modo, la diversidad de métricas no constituye por sí sola un problema si el diseño establece cómo se vinculan con resultados de distinto nivel.

El desafío no es homogeneizar unidades incomparables, sino construir una arquitectura que permita traducir evidencia sectorial en información interpretable para la cartera. Esta distinción resulta especialmente relevante en políticas intersectoriales, porque permite reutilizar sistemas institucionales existentes sin confundir agregación de datos con evaluación conjunta (AEVAL, 2015; Rossi et al., 2019).

3.5. Gobernanza intersectorial y valor adicional de la integración.

Los problemas multidimensionales obligan a coordinar instituciones con objetivos, instrumentos y sistemas de información diferentes. La literatura distingue coordinación, coherencia e integración: la integración supone que las decisiones de actores y programas se orienten hacia un propósito que comprende, pero excede, sus objetivos sectoriales (Cejudo & Michel, 2017). Desde la gobernanza colaborativa, ello requiere estructuras capaces de sostener acción conjunta, intercambio de información, aprendizaje y adaptación entre fronteras organizacionales (Emerson et al., 2012).

En una política de alcance nacional, esta articulación incorpora además una dimensión multinivel: los resultados agregados deben poder interpretarse en relación con distintas poblaciones y territorios cuando la naturaleza del problema o del instrumento así lo exija.

La distinción entre coordinación, coherencia e integración es relevante porque describe exigencias crecientes, pero no necesariamente una secuencia automática. La coordinación puede ordenar actuaciones y reducir interferencias; la coherencia agrega compatibilidad entre objetivos e instrumentos; y la integración exige que las relaciones entre componentes se organicen en torno a un propósito de nivel superior. Por ello, la existencia de comités, mesas, reportes o responsabilidades compartidas constituye una capacidad habilitante, pero no demuestra por sí sola integración sustantiva. Para que la gobernanza contribuya a una política integrada, sus arreglos deben incidir en la forma en que los instrumentos se relacionan, comparten información, gestionan dependencias y revisan decisiones. Esta lectura evita confundir institucionalidad de coordinación con evidencia suficiente de acción conjunta (Cejudo & Michel, 2017; Emerson et al., 2012).

La integración interesa no solo como mecanismo de coordinación, sino por el valor que puede aportar respecto del funcionamiento separado de los instrumentos. La noción de sinergia colaborativa plantea que la acción conjunta puede producir ventajas que no derivan de la mera suma de aportes individuales (Lasker et al., 2001). De manera complementaria, la literatura sobre integración

y mezclas de políticas destaca la necesidad de articular problemas, objetivos, actores e instrumentos y de considerar las interacciones entre ellos (Candel & Biesbroek, 2016; Cejudo & Michel, 2017; Rogge & Reichardt, 2016).

En esta investigación, el valor adicional de la integración se entiende como una propiedad del diseño que permite examinar qué aporta la organización de la cartera bajo una estrategia común. Conceptualmente, comprende la existencia de un resultado colectivo, cambios o reorientaciones documentadamente vinculados al marco estratégico, complementariedades o dependencias entre instrumentos, formas de gobernanza compartida y mecanismos para integrar información, aprendizaje y adaptación. Estos elementos no son equivalentes: una finalidad común puede expresar alineación sin demostrar integración, mientras una coordinación puntual carece de valor estratégico si no puede vincularse con un resultado de cartera. La evidencia de que una acción fue creada o modificada en el marco de la ENSSA puede reforzar el juicio sobre adicionalidad, pero no reemplaza las relaciones que hacen posible la acción conjunta.

La adicionalidad tampoco debe reducirse a la novedad de los instrumentos. Una estrategia puede generar valor aun cuando incorpore programas preexistentes, si modifica su orientación, los conecta mediante secuencias o complementariedades, introduce decisiones compartidas o permite utilizar información de manera conjunta para adaptar la cartera. A la inversa, la creación de una acción nueva no demuestra valor adicional si permanece desconectada

del resultado colectivo. Esta distinción es consistente con la idea de sinergia y con el análisis de mezclas de políticas: el aporte de la integración depende de las relaciones que se producen entre instrumentos y de la capacidad de esas relaciones para mejorar la respuesta al problema común, no solamente del origen temporal de cada medida (Candel & Biesbroek, 2016; Lasker et al., 2001; Rogge & Reichardt, 2016).

Así entendida, la integración no se presume por pertenecer a una misma estrategia, compartir un eje o presentar afinidad temática. Su interés analítico reside en determinar si el diseño convierte esa agrupación en relaciones capaces de producir, observar y revisar resultados colectivos.

3.6. Orientación transformadora documentada del diseño.

La ENSSA declara una aspiración de avanzar hacia sistemas alimentarios más sustentables, resilientes e inclusivos y utiliza un lenguaje asociado al cambio de paradigma (Odepa, 2023). Dado que una transformación sistémica solo puede establecerse mediante evidencia longitudinal sobre cambios efectivos, el análisis se concentra en una propiedad más acotada: la orientación transformadora documentada del diseño, entendida como la existencia de una dirección sistémica acompañada de mecanismos plausibles para modificar reglas, capacidades, relaciones y procesos de aprendizaje.

La literatura sobre políticas transformadoras converge en varios elementos relevantes. Weber y Rohrer (2012) destacan la direccionalidad, la articulación de necesidades, la coordinación de políticas y la reflexividad; Schot y

Steinmueller (2018) sitúan la transformación más allá de la corrección incremental y la asocian al cambio de sistemas; Hölscher et al. (2019) enfatizan capacidades para cuestionar dependencias, incorporar novedades y coordinar procesos multiactor; y el High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE, 2020), en el ámbito alimentario, vincula la transformación con respuestas sistémicas, resilientes, equitativas e inclusivas. En conjunto, estas perspectivas permiten distinguir una orientación transformadora de una simple acumulación de intervenciones sectoriales.

Sobre esa base, el análisis considera cinco dimensiones conceptuales: direccionalidad hacia un cambio sistémico; creación o modificación de reglas, instrumentos y capacidades habilitantes; coordinación e integración de rutas sectoriales; reorientación hacia necesidades, poblaciones, territorios o resultados distributivos; y reflexividad, aprendizaje y adaptación. Estas dimensiones expresan condiciones compatibles con una trayectoria de cambio, pero no constituyen evidencia de transformación efectiva. En esta investigación se utilizan como una lectura complementaria de síntesis del diseño y no como una dimensión autónoma que modifique el juicio principal sobre coherencia, evaluabilidad o la prioridad de las brechas.

Esta delimitación evita dos extremos: identificar transformación a partir de una declaración ambiciosa de propósito o exigir evidencia de cambio sistémico efectivo a una evaluación de diseño. La literatura permite una posición intermedia: una política puede exhibir una orientación transformadora cuando

combina dirección explícita con capacidades, coordinación, reorientación y aprendizaje capaces de sostener cambios en el tiempo. El interés de esta categoría es, por tanto, interpretar si esos elementos aparecen articulados en el diseño, no producir una nueva escala de desempeño ni inferir transformación observada (HLPE, 2020; Hölscher et al., 2019; Schot & Steinmueller, 2018; Weber & Rohracher, 2012).

3.7. Modelo analítico

El marco adopta una estructura jerarquizada. Los cuatro pilares de seguridad alimentaria constituyen el referente sustantivo (CNSSA, 2022). Los patrimonios y ejes de la ENSSA permiten examinar alineación estratégica (Odepa, 2023, 2024). La evaluación de diseño basada en teoría organiza la coherencia interna, vertical y horizontal (AEVAL, 2015; Bueno Suárez & Osuna Llana, 2013; Chen, 1994; Rossi et al., 2019). La evaluabilidad conjunta observa la integración de resultados e información; el valor adicional de la integración examina si un resultado colectivo se acompaña de mecanismos relacionales que justifiquen la acción conjunta (Candel & Biesbroek, 2016; Cejudo & Michel, 2017; Lasker et al., 2001); y la orientación transformadora documentada sintetiza si el diseño expresa direccionalidad, capacidades, coordinación, reorientación y aprendizaje compatibles con una ambición de cambio sistémico (Hölscher et al., 2019; Weber & Rohracher, 2012). El análisis reconoce cinco tensiones: disponibilidad frente a acceso y utilización; alineación temática frente a coherencia causal; coordinación frente a agregación; monitoreo

frente a evaluación; y contribución frente a atribución. Estas distinciones permiten evitar tanto la exigencia de que cada acción produzca por sí sola el resultado final como la presunción de que la suma de medidas demuestra una intervención integrada (Chen, 1994; CNSSA, 2022; Retolaza, 2026; Rossi et al., 2019).

La secuencia del modelo puede leerse como una progresión analítica desde la pertinencia sustantiva hacia propiedades crecientemente relacionales del diseño: primero se pregunta qué integra la cartera y a qué dimensión del problema se vincula; luego, si las acciones presentan rutas causales comprensibles; después, si esas rutas se conectan entre sí y pueden observarse mediante una arquitectura conjunta de resultados; finalmente, si la integración aporta algo respecto del funcionamiento separado de los instrumentos y si el diseño contiene condiciones compatibles con una orientación de cambio sistémico. Esta progresión no implica que una dimensión compense a otra. Una fuerte alineación estratégica no corrige una ruta causal incompleta, del mismo modo que disponer de información no sustituye un resultado común, ni una estructura de gobernanza demuestra por sí sola valor adicional. Por ello, las dimensiones se mantienen diferenciadas y no se reducen a un índice único.

Tabla 1. Modelo analítico de la investigación.

Dimensión	Foco conceptual	Pregunta analítica
Caracterización	Tipo de instrumento, institución, destinatario, territorio, estado documental.	¿Qué integra la cartera y cómo se distribuye?
Coherencia interna	Relación entre necesidad, producto, resultado y mecanismo de cada acción.	¿La acción presenta una ruta causal comprensible?
Coherencia vertical	Vínculo entre resultado sectorial, patrimonio y dimensión de seguridad alimentaria.	¿La contribución al propósito de la ENSSA está suficientemente explicitada?
Coherencia horizontal	Complementariedades, dependencias, secuencias y ámbitos compartidos.	¿Las acciones configuran una cartera articulada?
Evaluabilidad conjunta	Jerarquía de resultados e integración de evidencia y responsabilidades.	¿La información de los componentes permite interpretar resultados del Plan?
Valor adicional de la integración	Resultado colectivo y mecanismos relacionales de acción conjunta.	¿Qué aporta la integración respecto del funcionamiento separado de los instrumentos?
Orientación transformadora documentada	Direccionalidad; capacidades habilitantes, integración, reorientación y aprendizaje.	¿El diseño contiene condiciones plausibles para orientar un cambio sistémico?

Fuente: elaboración propia a partir del marco teórico desarrollado en este capítulo.

La operacionalización de estas dimensiones, las categorías de codificación y las reglas de decisión utilizadas para formular los juicios evaluativos se desarrollan en el capítulo 5.

4. Objetivos de investigación.

4.1 Objetivo general.

Evaluar en qué medida el diseño documentado del Primer Plan de Implementación de la ENSSA 2023-2026, considerando especialmente sus 25 acciones priorizadas, configura una intervención intersectorial coherente y evaluable para contribuir a la seguridad alimentaria en Chile.

4.2. Objetivos específicos.

I. Caracterizar la composición de las 25 acciones priorizadas, su naturaleza instrumental, responsabilidad institucional, destinatarios, cobertura y relación con los ejes y patrimonios de la ENSSA.

II. Analizar la coherencia interna de las acciones y la coherencia vertical y horizontal del Plan, examinando productos, resultados, mecanismos, complementariedades y su vinculación con las dimensiones de seguridad alimentaria.

III. Examinar las condiciones de evaluabilidad conjunta del Plan e identificar brechas en la integración de resultados, el valor adicional de la integración y el aprendizaje, formulando recomendaciones trazables para el siguiente ciclo.

5. Metodología.

5.1 Enfoque, diseño y alcance.

La investigación adopta un enfoque cualitativo y un diseño no experimental, documental y evaluativo, como estudio de caso único del Primer Plan de Implementación de la ENSSA 2023-2026. El Plan es la unidad principal de juicio y sus 25 acciones priorizadas son unidades de análisis incrustadas. Las otras 59 acciones aportan solo evidencia contextual cuando existe relación documental directa. Por ello, las distribuciones derivadas de la codificación individual se circunscriben a las 25 acciones y no se extrapolan a las restantes 59; los juicios de nivel Plan se sustentan en la arquitectura documental general de la ENSSA y del propio Plan. La coherencia interna se juzga por acción; la vertical y horizontal se codifican por acción y se contextualizan a nivel Plan; la evaluabilidad conjunta y el valor adicional se sintetizan a nivel de cartera. La orientación transformadora opera como lectura complementaria. No se evalúan ejecución, coordinación efectiva, eficiencia, eficacia, impacto, sinergia observada ni transformación efectiva.

5.2. Corpus y fuentes.

El corpus principal comprende la ENSSA 2023, el Primer Plan 2023-2026 y el listado y fichas de las 25 acciones priorizadas. El balance ministerial de avances al 2025 se utiliza solo para contrastar discrepancias y verificar registros posteriores, sin reclasificar el diseño original. La revisión sigue el enfoque READ

(Dalglish et al., 2020). Ante discrepancias se prioriza el Plan publicado en 2024 para el diseño original, la ENSSA 2023 para finalidad, patrimonios y alineación, y la información 2025 como triangulación complementaria.

5.3. Matriz, codificación y criterios de nivel acción.

La matriz conserva para cada acción fuente, página, fragmento y código. La evidencia se clasifica como E, explícita; P, parcial o ambigua; I, inferida; A, no explicitada; NV, no verificable; y NA, no aplicable. Las inferencias se identifican como elaboración analítica y, ante contradicción, se adopta la interpretación más conservadora. A, NV y los juicios de insuficiencia describen el grado de explicitación verificable en el corpus oficial y no permiten inferir la inexistencia de mecanismos, datos o arreglos institucionales fuera de él. La coherencia interna considera propósito, producto, resultado y mecanismo; la vertical vincula resultado sectorial, patrimonio ENSSA y dimensión de seguridad alimentaria; y la horizontal registra complementariedades, dependencias, secuencias y responsabilidades, sin considerar la sola afinidad temática como complementariedad. La evaluabilidad individual se desagrega en resultado, indicador, línea de base, meta, periodicidad, medio de verificación y responsable del dato. Las definiciones operacionales completas se conservan en el anexo digital.

5.4. Propiedades y reglas de síntesis de nivel Plan.

La evaluabilidad conjunta utiliza tres bloques no compensatorios: B1, arquitectura de resultados; B2, arquitectura de medición; y B3, gobernanza e

integración de datos. Es Suficiente si B1-B3 son explícitos; Parcial si ninguno está A/NV y al menos uno es P; e Insuficiente si uno o más bloques esenciales están A/NV. El valor adicional se examina mediante VA1 resultado colectivo, VA2 cambio de diseño vinculado a la ENSSA, VA3 complementariedades/dependencias, VA4 gobernanza compartida y VA5 información, aprendizaje y adaptación; se considera Documentado si VA1=E y al menos uno de VA3-VA5=E y está vinculado al resultado, y Parcial cuando esos componentes existen, pero alguno permanece parcial. VA2 refuerza, pero no sustituye, el componente relacional. La orientación transformadora sintetiza OT1-OT5 como perfil interpretativo complementario y no determina el juicio principal ni la priorización. Estas reglas son decisiones operacionales derivadas del marco conceptual: aseguran consistencia y trazabilidad, pero no son escalas estandarizadas, validadas externamente, cardinales ni generalizables.

5.5. Procedimiento, priorización de brechas, reflexividad y limitaciones.

El procedimiento comprende reconstrucción de las acciones, codificación, síntesis de propiedades de nivel Plan e identificación de brechas. La priorización utiliza una matriz multicriterio cualitativa construida para esta investigación, apoyada en criterios de proporcionalidad, evaluabilidad y manejo de complejidad (European Commission, 2023; Bicket et al., 2020; HM Treasury & Evaluation Task Force, 2026). La criticidad es Alta cuando una brecha condiciona directamente coherencia, evaluabilidad conjunta o valor adicional; Media cuando limita precisión, distribución o aprendizaje; y Baja cuando es localizada. La

extensión es Alta si corresponde al nivel Plan o afecta al menos al 50% de las acciones, Media entre 20% y 49% y Baja bajo 20%; estos puntos de corte son convenciones operacionales de ordenamiento, no umbrales normativos o empíricamente validados. La factibilidad se refiere exclusivamente a la complejidad relativa de corregir el diseño documentado: Alta para ajustes documentales o de estandarización, Media cuando requiere acuerdos interinstitucionales o integración de datos y Baja cuando supone rediseño sustantivo; no constituye una evaluación de costos, capacidad de implementación o viabilidad política. La prioridad es P1 para criticidad/extensión alta, P2 para alta/media o media/alta y P3 en los demás casos; el horizonte es orientativo. Para G1 se contabilizan solo CI=PC o CI=NC; CI=Nv no se imputa como brecha causal observada y su problema documental se registra en G10. Entre brechas P1 interdependientes, la secuencia es rutas y resultados, medición e integración de datos, y adicionalidad, priorización y aprendizaje. La codificación fue realizada por una única investigadora, por lo que no se estimó concordancia intercodificador. La consistencia se reforzó mediante reglas explícitas, trazabilidad fuente-evidencia-código-juicio, criterio conservador ante ambigüedad y una revisión final entre evidencia registrada, códigos, clasificaciones y agregados, sin discrepancias sustantivas. Las principales limitaciones son la profundidad desigual de las fuentes, posibles sistemas internos no publicados, heterogeneidad instrumental y ausencia de entrevistas, observación y perspectivas de destinatarios.

6. Datos y resultados.

6.1. Organización de los resultados.

Este capítulo presenta los datos cualitativos y cuantitativos obtenidos en la evaluación documental y los organiza según los tres objetivos específicos de la investigación. Los resultados agregados se exponen narrativamente y su detalle se presenta en el Anexo 9; la evidencia individual, los códigos y los registros de nivel Plan permanecen trazables en la matriz digital. La información posterior a 2024 se utiliza únicamente como triangulación complementaria, conforme a las reglas establecidas en el capítulo 5.

6.2. Resultados del objetivo específico I: caracterización de las 25 acciones priorizadas.

6.2.1. Universo, priorización y naturaleza instrumental.

El Primer Plan reúne 84 acciones distribuidas en cuatro ejes: 26 corresponden al fortalecimiento de la producción agropecuaria sustentable para el mercado interno; 12 a la diversificación de canales de comercialización; 28 a innovación, transformación y adaptación; y 18 al aumento del consumo de alimentos saludables e inocuos. De ese universo, el Plan selecciona 25 acciones para visibilización y monitoreo, sin publicar una rúbrica, ponderación o umbral que permita reproducir documentalmente esa selección (Odepa, 2024).

Las 25 acciones priorizadas presentan una composición instrumental heterogénea. Diez corresponden a fomento, asistencia o transferencia (40%); cinco son normativas o regulatorias (20%); cuatro se clasifican como

comercialización y articulación (16%); cuatro como intervenciones sociales o de acceso directo (16%); y dos como información, educación o comunicación (8%). La distribución confirma que la cartera combina instrumentos con mecanismos de cambio diferentes y que, por tanto, la comparación debe preservar la proporcionalidad definida en la metodología. El detalle se presenta en el Anexo 9, Tabla 9.1.

La distribución por eje también muestra esa heterogeneidad. Según la clasificación oficial, ocho acciones pertenecen al Eje 1, cinco al Eje 2, tres al Eje 3 y ocho al Eje 4; una acción no dispone de ficha homónima localizada. Para el análisis causal se conservó el eje oficial y se registró separadamente un eje analítico cuando el mecanismo predominante justificaba una lectura distinta. Compras Públicas se analizó bajo comercialización y articulación, mientras Ecomercados Solidarios se examinó como acceso directo; la acción 15 se ubicó analíticamente en el Eje 3, pero mantuvo la condición de no verificable en las dimensiones que exigían correspondencia documental. La comparación entre eje oficial y eje analítico se resume en la Tabla 9.2 del Anexo 9.

6.2.2. Responsabilidad institucional, destinatarios y cobertura.

Las 25 acciones identifican al menos un organismo responsable y seis asignan responsabilidad a más de una institución. La identificación de responsables es, por tanto, el componente más consistentemente explicitado de la caracterización. La especificación de destinatarios es más desigual: 18 acciones los identifican explícitamente, una de manera parcial, cinco requieren

inferencia y una no es verificable. La cobertura territorial presenta la mayor brecha de explicitación: tres acciones la delimitan de forma explícita, ocho parcialmente, trece no la explicitan y una no es verificable. Los resultados agregados se presentan en el Anexo 9, Tabla 9.3.

La diferencia entre responsabilidad y cobertura es relevante para la lectura posterior de resultados. El Plan permite reconocer quién conduce cada acción con mucha mayor frecuencia que a quiénes y en qué territorios debería alcanzar. La codificación no interpreta las ausencias como inexistencia de despliegue territorial; registra únicamente que la ficha o el corpus utilizado no permiten distinguir de manera homogénea entre alcance normativo, cobertura nacional, implementación gradual o focalización operativa.

6.2.3. Relación con la ENSSA y trazabilidad del origen de las acciones.

La alineación estratégica con la ENSSA es reconocible. Las acciones asociadas a suelo, riego, cultivos, sanidad y clima se vinculan principalmente con los patrimonios productivos y sanitarios; las relativas a cooperativas, ferias, mercados y compras públicas con canales de comercialización; y las acciones informativas y sociales con dietas, acceso y capacidades. Esta correspondencia confirma una relación temática y estratégica entre cartera y la ENSSA, sin sustituir el análisis causal desarrollado en el objetivo II (Odepa, 2023, 2024).

La trazabilidad de los cambios atribuibles documentalmente a la ENSSA es considerablemente menor. Ninguna de las 25 acciones fue codificada como explícita respecto de su creación, modificación o reorientación por la Estrategia;

dos presentan evidencia parcial, 22 no lo explicitan y una es no verificable. La acción 15, “Impulso para innovar en el sector silvoagropecuario y agroalimentario”, permanece no verificable por falta de una ficha homónima cuya equivalencia pueda establecerse con seguridad en el Plan original. Esta distribución adquiere relevancia posteriormente para el criterio VA2 de valor adicional.

En síntesis, el primer objetivo muestra una cartera intersectorial y estratégicamente alineada, con responsabilidades institucionales claras y diversidad de instrumentos, pero con grados desiguales de explicitación de destinatarios, cobertura, criterios de priorización y origen o cambio de diseño vinculado a la ENSSA.

6.3. Resultados del objetivo específico II: coherencia interna, vertical y horizontal.

6.3.1. Coherencia interna de las acciones.

La coherencia interna se examinó mediante propósito, producto, resultado y mecanismo. Doce acciones se clasifican como cumplidas (48%), doce como parcialmente cumplidas (48%), ninguna como no cumplida y una como no verificable (4%). La ausencia de casos en la categoría “no cumplida” no deriva de una omisión metodológica: la categoría se mantuvo en la regla de clasificación y obtuvo cero observaciones. La distribución se presenta en el Anexo 9, Tabla 9.4.

El análisis de los componentes muestra dónde se concentra la pérdida de especificación. Veinte propósitos son explícitos, cuatro parciales y uno no verificable; 24 productos son explícitos y uno no verificable. Después del producto aumenta la ambigüedad: 13 resultados son explícitos, ocho parciales, tres inferidos y uno no verificable; los mecanismos son explícitos en 12 acciones, parciales en diez, inferidos en dos y no verificables en una. La Tabla 9.5 del Anexo 9 presenta estas distribuciones.

La principal discontinuidad causal se sitúa, por tanto, después del producto. En las acciones clasificadas como cumplidas puede identificarse un cambio posterior y un mecanismo suficientemente comprensible. En las parciales, las brechas adoptan formas distintas: algunas medidas regulatorias describen con mayor precisión la aprobación o producción normativa que el cambio esperado de su aplicación; algunos programas especifican cobertura o entrega de apoyo con mayor claridad que adopción, permanencia o resultado en usuarios; y varias acciones informativas o de innovación precisan el producto generado, pero dejan menos desarrollado su uso efectivo. Este juicio se refiere exclusivamente a la formulación del diseño.

6.3.2. Coherencia vertical: de los resultados sectoriales a la seguridad alimentaria.

La coherencia vertical presenta una distribución diferenciada. Doce acciones tienen una relación relativamente explícita entre resultado sectorial, patrimonio de la ENSSA y dimensión de seguridad alimentaria (48%); nueve

presentan una relación parcial (36%); tres dependen predominantemente de inferencia analítica (12%); y una es no verificable (4%). El detalle se presenta en el Anexo 9, Tabla 9.6.

En el nivel estratégico, la ENSSA vincula sus patrimonios con producción, acceso, dietas, inocuidad y estabilidad, y el Plan organiza las medidas en ejes coherentes con ese marco (Odepa, 2023, 2024). Ese anclaje permite justificar la pertinencia general de las rutas, pero no completa automáticamente los eslabones ausentes en cada acción. Por ello, la revisión contextual no elevó una codificación individual cuando el resultado o el mecanismo sectorial seguía dependiendo de formulaciones generales o reconstrucciones analíticas.

La evidencia permite reconocer cuatro rutas recurrentes: base productiva y estabilidad; canales y articulación comercial; innovación y adaptación; y acceso, información e inocuidad. En todas ellas, el tránsito desde el producto sectorial hacia la seguridad alimentaria depende de resultados posteriores como uso, continuidad, adopción, permanencia comercial, cobertura efectiva o asequibilidad. Esos eslabones aparecen con distinto grado de explicitación y no se ordenan en una jerarquía común de resultados de cartera. En consecuencia, el juicio de nivel Plan es de coherencia vertical parcial, con anclaje estratégico explícito.

6.3.3. Coherencia horizontal: complementariedades e integración de la cartera.

La coherencia horizontal es la dimensión en que la revisión contextual del Plan completo modifica con mayor claridad la calidad de la evidencia. Cuatro acciones presentan complementariedades explícitas y relativamente operativas (16%); cuatro, relaciones explícitas, pero parcialmente operacionalizadas (16%); dieciséis mantienen complementariedades inferidas (64%); y una es no verificable (4%). La distribución completa se presenta en el Anexo 9, Tabla 9.7.

Entre las relaciones más explícitas se encuentran Compras Públicas, que conecta Indap, Junaeb y el Programa de Alimentación Escolar; los planes climáticos, vinculados con instrumentos superiores de política climática; las GABAs, asociadas a una mesa intersectorial y acciones de capacitación y difusión; y Microbancos de Alimentos, que articula ferias, organizaciones sociales y un criterio de apoyo de Sercotec. Otras cuatro acciones documentan articulaciones formales, pero sin precisar completamente funciones, secuencias o resultados compartidos: vigilancia cuarentenaria, AGROCOOPINNOVA, desarrollo de variedades y Ecomercados Solidarios (Odepa, 2024).

La existencia de estas ocho relaciones formalmente respaldadas impide caracterizar el Plan como una suma completamente desconectada de instrumentos. Sin embargo, 21 de las 25 acciones no alcanzan la categoría de complementariedad explícita y relativamente operativa. El juicio global es, por ello, de coherencia horizontal parcial y fragmentada: existen articulaciones

concretas, pero no una arquitectura general de dependencias, secuencias, resultados compartidos y responsabilidades de cartera.

En conjunto, el segundo objetivo muestra que la cartera posee una base causal reconocible a nivel de acciones y un anclaje estratégico claro, pero la integración se debilita al avanzar desde productos sectoriales hacia resultados comunes y relaciones sistemáticas entre instrumentos.

6.3.4. Reconstrucción analítica de la lógica de contribución de cartera.

A partir de las rutas recurrentes identificadas en la coherencia vertical y de las relaciones observadas en la coherencia horizontal, se reconstruyó una lógica de contribución de cartera. Esta reconstrucción no constituye una teoría del cambio oficial ni agrega evidencia no contenida en el corpus: ordena analíticamente los vínculos observados para mostrar qué resultados intermedios deberían conectar los productos sectoriales con la seguridad alimentaria y dónde se concentra la discontinuidad documental.

Tabla 2. Reconstrucción analítica de la lógica de contribución del Plan.

Ruta recurrente	Secuencia de contribución reconstruida	Brecha documental principal
Base productiva y estabilidad	Suelo, riego, sanidad, clima e innovación → adopción, continuidad o capacidad productiva/resiliente → disponibilidad y estabilidad.	Resultados posteriores, mecanismos y medición común insuficientemente explicitados.
Canales y articulación comercial	Cooperativas, ferias, mercados y compras	Dependencias entre instrumentos y

Ruta recurrente	Secuencia de contribución reconstruida	Brecha documental principal
	públicas → permanencia, volumen, articulación o asequibilidad → acceso y estabilidad.	resultados compartidos solo parcialmente formalizados.
Innovación y adaptación	Variedades, transferencia tecnológica y planificación climática → uso, adopción y capacidad adaptativa → disponibilidad y estabilidad.	El tránsito desde innovación generada a uso efectivo y resultados de cartera permanece desigual.
Acceso, información e inocuidad	GABAs, MAT, autoconsumo, Ecomercados y microbancos → acceso efectivo, uso, regularidad o calidad alimentaria → acceso y utilización.	Cobertura y productos mejor documentados que resultados, aprendizaje y ajuste de cartera.

Fuente: elaboración propia a partir de la matriz digital y de la revisión contextual del Plan.

La reconstrucción muestra que el Plan dispone de instrumentos y rutas temáticas plausibles, pero no de una teoría del cambio de cartera suficientemente explicitada que conecte de manera sistemática esos resultados intermedios, sus dependencias y una arquitectura común de medición. Por ello, el principal vacío no es la ausencia de ámbitos de intervención, sino la falta de una representación colectiva que haga visibles las conexiones entre rutas y permita interpretar su contribución conjunta.

6.4. Resultados del objetivo específico III: evaluabilidad conjunta, valor adicional, aprendizaje y brechas de diseño.

6.4.1. Evaluabilidad de las acciones y evaluabilidad conjunta del Plan.

La evaluabilidad individual confirma la discontinuidad observada en la coherencia. El resultado evaluable es explícito en 13 acciones (52%), parcial en ocho (32%), inferido en tres (12%) y no verificable en una (4%). En cambio, en las 24 acciones verificables no se identifican indicadores de resultado, líneas de base, medios de verificación ni responsables del dato explícitamente vinculados en las fichas; estos cuatro componentes registran 24 casos A y uno NV. La meta presenta un caso explícito, cuatro parciales, 19 no explicitados y uno no verificable; la periodicidad registra un caso explícito, 23 no explicitados y uno no verificable. La distribución completa se presenta en la Tabla 9.8 del Anexo 9.

La única meta codificada como explícita corresponde a una meta cuantificada de cobertura y la única periodicidad explícita a una frecuencia del producto. Por ello, su presencia no equivale a disponer de un paquete completo de medición de resultados. La información posterior de 2025 muestra que las instituciones producen registros de ejecución, cobertura, tramitación, presupuesto y productos en unidades heterogéneas (Odepa, 2025). Esa constatación acredita capacidad de seguimiento, pero no transforma retrospectivamente la evaluabilidad del diseño publicado.

A nivel Plan, la evaluación se estructuró en ocho criterios y tres bloques esenciales. El resultado colectivo operacionalizado se clasifica como parcial

(EC1=P); el canal institucional de reporte y seguimiento como explícito (EC2=E); los indicadores integradores, referencias comunes, metas de cartera y periodicidad de medición de resultados como no explicitados (EC3-EC6=A); las funciones de fuente, validación y consolidación como parciales (EC7=P); y las reglas de agregación e interpretación como no explicitadas (EC8=A). En consecuencia, la arquitectura de resultados se clasifica B1=P, la arquitectura de medición B2=A y la gobernanza e integración de datos B3=P. De acuerdo con la regla no compensatoria del capítulo 5, la presencia de un bloque esencial A determina que la evaluabilidad conjunta sea insuficientemente desarrollada. La Tabla 9.9 del Anexo 9 documenta la síntesis.

El resultado no equivale a ausencia de seguimiento. La ENSSA contempla una institucionalidad común, planes trienales y una Secretaría Técnica, y el Plan recibe reportes y prioriza acciones para monitoreo (Odepa, 2023, 2024). La brecha se encuentra en la falta de una arquitectura que conecte resultados de cartera con medición, validación, agregación e interpretación compartidas.

6.4.2. Valor adicional de la integración.

El valor adicional se examinó mediante los cinco criterios operacionalizados en el capítulo 5. VA1 se clasifica como parcial: existe una finalidad estratégica común, pero no un resultado colectivo de cartera operacionalizado. VA2 se clasifica como no explicitado a nivel Plan: en la revisión por acción no existen casos explícitos, dos son parciales, 22 no explicitados y uno no verificable respecto de su creación, modificación o reorientación vinculada a la ENSSA.

VA3, VA4 y VA5 se clasifican como parciales: existen complementariedades formales, una base de gobernanza compartida y mecanismos de reporte y seguimiento, pero no están conectados sistemáticamente con un resultado colectivo ni con reglas de ajuste de cartera.

Aplicando la regla conjuntiva, el valor adicional se clasifica como parcialmente documentado. La presencia de articulaciones, institucionalidad común y seguimiento impide calificar la integración como inexistente; sin embargo, VA1 no es explícito y ninguno de los mecanismos relacionales alcanza una formulación explícita y vinculada a un resultado colectivo. VA2 aporta información sobre cambio de diseño, pero no sustituye ese componente relacional. La trazabilidad del juicio se presenta en el Anexo 9, Tabla 9.10.

6.4.3. Aprendizaje y orientación transformadora documentada.

La capacidad de aprendizaje se encuentra parcialmente desarrollada y en una etapa incipiente. Existen ciclos de reporte y revisión, pero el corpus no establece resultados que activen ajustes, reglas para revisar hipótesis de cambio, criterios de continuidad o salida de acciones ni responsabilidades explícitas para adoptar esas decisiones. Esta brecha se expresa en VA5=P y en el componente de reflexividad y adaptación de la orientación transformadora.

La orientación transformadora se utiliza aquí como un perfil interpretativo complementario de nivel Plan y no como un criterio independiente de desempeño. Sus cinco dimensiones se clasifican como parciales: OT1 reconoce direccionalidad sistémica sin un resultado común operacionalizado; OT2

identifica reglas, instrumentos y capacidades habilitantes sin una secuencia común; OT3 registra integraciones formales puntuales, pero no una arquitectura sistemática de rutas; OT4 muestra focalizaciones en algunas poblaciones o territorios sin una regla común de cartera; y OT5 reconoce seguimiento institucional sin reglas explícitas para convertir evidencia en ajustes. La uniformidad de los códigos no se interpreta como un puntaje adicional: sintetiza que existe una orientación compatible con cambio sistémico, pero insuficientemente articulada. Este perfil no modifica el juicio principal de coherencia/evaluabilidad ni la priorización de brechas y se presenta en la Tabla 9.11 del Anexo 9.

6.4.4. Priorización de brechas y recomendaciones trazables.

La reaplicación de la rúbrica definida en el capítulo 5 identificó diez subbrechas: siete observables a nivel de acción y tres de nivel Plan. La regla no construye un índice de desempeño; ordena las brechas mediante criticidad y extensión, mientras la factibilidad determina el horizonte de corrección. El detalle de cada subbrecha se presenta en el Anexo 9, Tabla 9.12.

Cuatro subbrechas alcanzan prioridad P1. Las complementariedades o dependencias no alcanzan una formulación explícita y relativamente operativa en 21 acciones (84%); la evaluabilidad individual presenta al menos un componente esencial incompleto en las 25 acciones; la evaluabilidad conjunta y gobernanza de datos son insuficientes a nivel Plan; y la trazabilidad del cambio de diseño vinculado a la ENSSA no alcanza explicitación plena en ninguna de

las 25 acciones. Las tres primeras requieren principalmente correcciones del siguiente ciclo; la trazabilidad del cambio de diseño admite una corrección documental de corto plazo.

Cinco subbrechas se clasifican P2. La ruta causal posterior al producto es incompleta en 12 acciones (48%); los supuestos y riesgos críticos no están formulados explícitamente en las 25 acciones; la territorialización o cobertura es incompleta en 22 (88%); los criterios utilizados para seleccionar las 25 acciones no son reproducibles desde el Plan publicado; y el aprendizaje y adaptación de cartera no están formalizados en la documentación analizada. En G1 se contabilizan las 12 acciones con coherencia interna parcialmente cumplida; la acción 15, clasificada CI=NIV, no se incorpora a este conteo porque la evidencia disponible no permite afirmar que su ruta causal sea incompleta. Con 12 de 25 acciones, G1 alcanza una extensión de 48%, clasificada como Media; combinada con criticidad Alta, la regla definida en el capítulo 5 determina prioridad P2. La correspondencia documental insegura de la acción 15 constituye la única subbrecha P3, porque afecta una sola unidad (4%) y puede corregirse mediante validación documental o una ficha específica. Esta corrección no modifica el juicio sustantivo sobre la discontinuidad causal posterior al producto: corrige exclusivamente la extensión y la prioridad de G1.

Las diez subbrechas se agrupan en tres prioridades estructurales. BP1 corresponde a arquitectura causal e integración de cartera e integra rutas posteriores al producto, supuestos, complementariedades y territorialización. La

reclasificación de G1 a P2 no modifica la prioridad estructural P1 de BP1, porque G3 permanece P1 como brecha crítica y extendida de integración horizontal. BP2 corresponde a evaluabilidad conjunta y gobernanza de resultados e integra la especificación de medición por acción y la arquitectura común de resultados y datos. BP3 corresponde a adicionalidad, priorización y aprendizaje adaptativo e integra trazabilidad del cambio ENSSA, criterios reproducibles de selección y reglas de ajuste de cartera. La secuencia BP1 → BP2 → BP3 responde a dependencia lógica: primero se explicitan rutas y resultados; luego se define cómo medirlos e integrar los datos; finalmente esa evidencia puede utilizarse para juzgar adicionalidad, revisar prioridades y adaptar la cartera. La síntesis se presenta en la Tabla 9.13 del Anexo 9.

De esta priorización se derivan cuatro productos de mejora: una teoría del cambio de cartera con mapa de dependencias y territorialización mínima; un marco integrado de resultados y datos que reutilice los sistemas institucionales existentes; una ficha de integración y cambio de diseño vinculada a la ENSSA, acompañada de una rúbrica de priorización y un protocolo de revisión adaptativa; y, como corrección localizada, la validación documental de la acción 15.

Estas recomendaciones derivan de las brechas observadas y no constituyen estimaciones de impacto ni un estudio de factibilidad de implementación. Los horizontes de la rúbrica expresan una secuencia orientativa según la complejidad del ajuste de diseño y no comprometen costos, capacidades institucionales o plazos administrativos efectivos.

6.5. Síntesis integrada de los resultados.

Los resultados de los tres objetivos muestran una pauta consistente. En el nivel estratégico, la ENSSA y el Plan proporcionan una orientación intersectorial, patrimonios y ejes comunes y una institucionalidad de seguimiento. En el nivel de las acciones, la cartera es heterogénea y presenta una coherencia interna mixta: los productos se encuentran mejor especificados que los resultados y mecanismos, y la cobertura y la trazabilidad del origen de las acciones son desiguales. En el nivel de cartera, existen complementariedades formales y canales de seguimiento, pero la integración horizontal, la jerarquía de resultados y las reglas de interpretación permanecen incompletas.

La revisión contextual mejora principalmente la calidad de la evidencia, no el sentido general del diagnóstico. Permite reconocer ocho relaciones horizontales con respaldo formal en distinto grado y una base institucional explícita de reporte, evitando caracterizar el Plan como una mera agregación sin articulación o como un dispositivo carente de seguimiento. Al mismo tiempo, la evidencia no permite convertir esas relaciones en una arquitectura común de resultados, medición y aprendizaje.

En conjunto, los datos respaldan un juicio de configuración parcial de una intervención intersectorial coherente y evaluable. La principal discontinuidad se sitúa en el tránsito desde una alineación estratégica reconocible hacia una arquitectura colectiva capaz de explicar, observar e interpretar la contribución conjunta de instrumentos heterogéneos. Estos resultados constituyen la base

empírica para la respuesta a la pregunta de investigación y las conclusiones del capítulo 7.

7.Conclusiones.

7.1. Respuesta a la pregunta de investigación.

Esta investigación examinó en qué medida el diseño documentado del Primer Plan de Implementación de la ENSSA 2023-2026, considerando especialmente sus 25 acciones priorizadas, configura una intervención intersectorial coherente y evaluable para contribuir a la seguridad alimentaria. La respuesta es parcial. El Plan reúne instrumentos diversos, responsabilidades institucionales, alineación estratégica, estructuras de coordinación y seguimiento y algunas complementariedades documentadas, por lo que no corresponde caracterizarlo como una mera agregación desconectada. Sin embargo, entre esa base y una arquitectura común de contribución persisten brechas: los productos están mejor explicitados que los resultados y mecanismos; la coherencia vertical es desigual; las articulaciones horizontales son puntuales; y el seguimiento existente no se acompaña de reglas suficientemente desarrolladas para conectar resultados de acción y de cartera, medirlos, validarlos, consolidarlos e interpretarlos. Por ello, la evaluabilidad conjunta se clasifica como insuficientemente desarrollada, aunque apoyada en una base institucional explícita de seguimiento.

En consecuencia, la principal brecha no es la ausencia de instrumentos, instituciones o información, sino su integración incompleta para mostrar qué valor agrega la acción conjunta y cómo su contribución puede observarse, interpretarse y utilizarse para aprender y ajustar la cartera.

7.2. Discusión de los principales resultados.

7.2.1. Heterogeneidad de instrumentos e integración.

La diversidad de medidas regulatorias, productivas, comerciales, informativas y sociales es consistente con el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria, pero heterogeneidad e integración no son equivalentes. La literatura distingue coexistencia o coordinación de instrumentos de una integración orientada a un propósito colectivo (Candel & Biesbroek, 2016; Cejudo & Michel, 2017), y la sinergia colaborativa exige una ventaja identificable de la acción conjunta (Lasker et al., 2001).

Los resultados sitúan al Plan en una posición intermedia: existe finalidad estratégica común, institucionalidad compartida y algunas relaciones operativas, pero no una articulación sistemática mediante resultados colectivos, dependencias y responsabilidades de cartera. La evidencia respalda, por tanto, una integración parcial y desigualmente explicitada.

7.2.2. La principal discontinuidad causal aparece después del producto.

La matriz muestra que las acciones describen mejor aquello que ejecutan o entregan que los cambios posteriores que deberían generar. La teoría del cambio distingue productos de resultados y exige mecanismos y condiciones que

conecten ambos niveles (Chen, 1994; Retolaza, 2026); la evaluación de diseño requiere además una relación comprensible entre problema, intervención y resultados (AEVAL, 2015; Bueno Suárez & Osuna Llaneza, 2013; Rossi et al., 2019). La reconstrucción analítica de 6.3.4 confirma que las rutas temáticas pueden ordenarse, pero que la conexión común entre resultados intermedios, dependencias y medición permanece insuficientemente explicitada. La alineación con un patrimonio de la ENSSA puede justificar pertinencia, pero no sustituye esa cadena causal: los resultados diferenciados deben poder ubicarse dentro de una arquitectura común de contribución.

7.2.3. La brecha de evaluabilidad.

La evidencia distingue seguimiento institucional de evaluabilidad conjunta. Las instituciones generan registros de ejecución, cobertura y productos y la ENSSA dispone de instancias de coordinación y seguimiento; la dificultad surge al interpretar esa información como evidencia del desempeño de una intervención colectiva. La evaluabilidad requiere resultados definidos y una relación comprensible entre medición y cambio esperado (AEVAL, 2015; Rossi et al., 2019). En una cartera heterogénea no exige un indicador único, sino una jerarquía de resultados y reglas para validar, consolidar e interpretar evidencia diversa. El Plan presenta una base institucional de información, pero una arquitectura conjunta de medición insuficientemente explicitada.

7.2.4. Valor adicional y orientación transformadora.

El valor adicional de la integración se encuentra parcialmente documentado. La ENSSA aporta una finalidad común y el Plan presenta complementariedades, gobernanza y seguimiento, pero el resultado colectivo sigue parcialmente operacionalizado y no se identifica sistemáticamente qué acciones fueron creadas, modificadas o reorientadas por la Estrategia. La literatura advierte que una finalidad o estructura común no demuestra por sí sola el valor generado por la acción conjunta (Candel & Biesbroek, 2016; Cejudo & Michel, 2017; Lasker et al., 2001). La orientación transformadora cumple una función interpretativa complementaria: sus cinco dimensiones parciales muestran dirección y capacidades habilitantes, junto con integración, reorientación y aprendizaje todavía incompletos. No constituye evidencia de transformación observada ni modifica el juicio principal de la evaluación (Hölscher et al., 2019; Schot & Steinmueller, 2018; Weber & Rohracher, 2012).

7.3. Implicancias para el diseño y el siguiente ciclo.

La priorización agrupa los hallazgos en tres problemas estructurales. Primero, se requiere una teoría del cambio de cartera que ordene rutas, resultados intermedios, mecanismos, supuestos, riesgos y dependencias sin homogeneizar instrumentos diferentes. Segundo, un marco integrado de resultados y datos que aproveche sistemas existentes y defina fuentes, referencias, periodicidades, validación y responsabilidades de consolidación. Tercero, fortalecer la trazabilidad del valor adicional y el aprendizaje adaptativo,

documentando cambios vinculados a la ENSSA, criterios de priorización, contribución a resultados colectivos y reglas de revisión de la cartera.

La secuencia responde a una dependencia lógica: definir primero el cambio esperado y la relación entre instrumentos; luego, cómo observarlo; y finalmente, cómo usar la evidencia para revisar y adaptar la cartera. Estas recomendaciones fortalecen condiciones para evaluaciones posteriores, pero no demuestran impacto ni constituyen una evaluación de viabilidad presupuestaria, política u operativa; esa valoración requeriría información sobre costos, capacidades y acuerdos de implementación ajena al corpus.

7.4. Aportes, alcance y limitaciones.

El principal aporte es evaluar el Plan como intervención colectiva y distinguir propiedades de nivel acción y de cartera mediante una cadena trazable entre evidencia documental, codificación y juicio. El alcance sigue siendo documental: las fuentes oficiales tienen profundidad desigual, existe una acción con correspondencia insegura, no se incorporan entrevistas, observación, análisis presupuestario ni perspectivas de destinatarios y no se evalúan individualmente las 59 acciones restantes. Además, el diagnóstico causal cumple una función de encuadre y no jerarquiza el peso relativo de los determinantes de la inseguridad alimentaria; por ello, la tesis no establece la suficiencia sustantiva del policy mix. En consecuencia, permite juzgar arquitectura de diseño y evaluabilidad, pero no coordinación efectiva, eficiencia, eficacia, impacto,

transformación observada, viabilidad de implementación ni atribución de cambios a la ENSSA.

7.5. Síntesis final

El Primer Plan avanza hacia una respuesta intersectorial a un problema multidimensional, pero configura solo parcialmente una intervención coherente y evaluable. Su principal desafío es integrar instrumentos, información y relaciones en una arquitectura común de contribución, medición y aprendizaje que permita reconocer el valor de la acción conjunta y sustentar evaluaciones posteriores sin confundir diseño, ejecución y efecto.

8. Referencias bibliográficas.

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. (2015). Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas: Enfoque AEVAL. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. <https://digital.gob.es/content/dam/portal-mtdfp/funcion-publica/gobernanza-publica/registros-electronicos-y-notificaciones/guias-evaluacion/Guia1.pdf>

Bicket, M., Christie, I., Gilbert, N., Hills, D., Penn, A., & Wilkinson, H. (2020). *Supplementary guide: Handling complexity in policy evaluation: Magenta Book 2020*. HM Treasury. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e96c98ed3bf7f412d7f7bb0/Magenta_Book_supplementary_guide._Handling_Complexity_in_policy_evaluation.pdf

Bueno Suárez, C., & Osuna Llana, J. L. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: Propuesta de un modelo integral. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 57, 37–66. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n57.a859>

Bustos, S., Sáez, L., Martínez, H., Lutz, M., Huenchuleo, C., Cid, F., Flores, A., & González, I. (2022). *Definición de un marco conceptual, análisis crítico de la situación nacional, gobernanza y líneas de acción en seguridad y soberanía alimentaria para avanzar en la elaboración de una estrategia nacional*. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. <https://hdl.handle.net/20.500.12650/72012>

Candel, J. J. L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745–767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>

Chen, H.-T. (1994). Theory-driven evaluations: Need, difficulties, and options. *Evaluation Practice*, 15(1), 79–82. [https://doi.org/10.1016/0886-1633\(94\)90063-9](https://doi.org/10.1016/0886-1633(94)90063-9)

Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria. (2022). Plan de contingencia alimentaria. Gobierno de Chile. <https://hdl.handle.net/20.500.12650/71790>

Crespo A., M. A. (2009). Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico: Conceptos esenciales y aplicaciones. Eumed.net. <https://www.eumed.net/libros-gratis/2009c/575/>

Dalglis, S. L., Khalid, H., & McMahon, S. A. (2020). Document analysis in health policy research: The READ approach. *Health Policy and Planning*, 35(10), 1424–1431. <https://doi.org/10.1093/heapol/czaa064>

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

European Commission. (2023). Better regulation toolbox 2023. <https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf>

High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. (2020). *Food security and nutrition: Building a global narrative towards 2030*. Committee on World Food Security. <https://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/publications/hlpe-15>

HM Treasury, & Evaluation Task Force. (2026). Magenta Book: Central government guidance on evaluation. <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

Hölscher, K., Frantzeskaki, N., & Loorbach, D. (2019). Steering transformations under climate change: Capacities for transformative climate governance and the case of Rotterdam, the Netherlands. *Regional Environmental Change*, 19, 791–805. <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1329-3>

Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79(2), 179–205. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.00203>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2026). *Estimaciones_Inseguridad_Alimentaria_Casen_2024* [Conjunto de datos]. Observatorio Social. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2024>

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. (2023). Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria. Ministerio de Agricultura. <https://hdl.handle.net/20.500.12650/72407>

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. (2024). Plan de implementación Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria. Ministerio de Agricultura. <https://hdl.handle.net/20.500.12650/73585>

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. (2025). *Sembrando soberanía para cosechar seguridad alimentaria: Implementación y avances de la ENSSA*. Ministerio de Agricultura. <https://hdl.handle.net/20.500.12650/74061>

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas (Serie Manuales N.º 42). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/5607>

Retolaza, I. (2026). Teoría de cambio: Una carta de navegación para orientarte en el camino del cambio social. Academia.edu. [https://www.academia.edu/165834778/Retolaza I 2026 Teor%C3%ADa de C
ambio Una carta de navegaci%C3%B3n para orientarte en el camino del
cambio social](https://www.academia.edu/165834778/Retolaza_I_2026_Teor%C3%ADa_de_Cambio_Una_carta_de_navegaci%C3%B3n_para_orientarte_en_el_camino_del_cambio_social)

Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, 45(8), 1620–1635. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.04.004>

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2019). *Evaluation: A systematic approach* (8th ed.). SAGE Publications.

Schot, J., & Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554–1567. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>

Weber, K. M., & Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive ‘failures’ framework. *Research Policy*, 41(6), 1037–1047. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.10.015>

9. Anexos.

Las tablas siguientes contienen los resultados agregados derivados de la matriz digital y de los registros de nivel Plan. Los códigos E, P, I, A, NV y NA, así como las reglas de síntesis, corresponden a las definiciones operacionales establecidas en el capítulo 5 y conservadas en el anexo digital. Todas las tablas son elaboración propia a partir del corpus de la investigación y de la matriz de 25 acciones priorizadas.

Tabla 9.1. Distribución de las acciones priorizadas por tipo de instrumento.

Tipo de instrumento	n	%
Normativo o regulatorio	5	20
Fomento, asistencia o transferencia	10	40
Comercialización y articulación	4	16
Información, educación o comunicación	2	8
Social o acceso directo	4	16

Tabla 9.2. Distribución de las acciones por eje oficial y analítico.

Categoría	Eje oficial n	Eje analítico n
Eje 1	8	8
Eje 2	5	5
Eje 3	3	4
Eje 4	8	8
Sin ficha homónima localizada	1	-

Nota: los totales agregados de Ejes 2 y 4 no cambian porque Compras Públicas y Ecomercados Solidarios intercambian su ubicación analítica respecto del eje oficial. La acción 15 se ubica analíticamente en Eje 3, pero mantiene NV en las dimensiones que requieren correspondencia documental. Fuente: matriz digital.

Tabla 9.3. Síntesis de responsabilidad institucional, destinatarios, cobertura y origen/cambio ENSSA.

Componente	Resultado documental
Responsable institucional	25 acciones con al menos un responsable explícito
Más de una institución responsable	6 acciones
Destinatario o actor	18 E; 1 P; 5 I; 1 NV
Cobertura territorial	3 E; 8 P; 13 A; 1 NV
Origen o cambio de diseño vinculado a la ENSSA	0 E; 2 P; 22 A; 1 NV

Fuente: elaboración propia a partir de Codificacion_25.

Tabla 9.4. Clasificación de la coherencia interna.

Clasificación	n	%	Interpretación
Cumplida	12	48%	Propósito, producto, resultado posterior y mecanismo suficientemente explícitos y consistentes.
Parcialmente cumplida	12	48%	Producto explícito; resultado o mecanismo incompleto, ambiguo o inferido.
No cumplida	0	0%	Categoría definida en la metodología; no se observaron casos.
No verificable	1	4%	No existe correspondencia documental suficiente para formular el juicio.

Fuente: elaboración propia a partir de la matriz digital.

Tabla 9.5. Componentes utilizados para juzgar la coherencia interna.

Componente	E	P	I	A	NV
Propósito/necesidad	20	4	0	0	1
Producto	24	0	0	0	1
Resultado inmediato/intermedio	13	8	3	0	1
Mecanismo causal	12	10	2	0	1

Fuente: elaboración propia a partir de Codificacion_25.

Tabla 9.6. Clasificación de la coherencia vertical.

Clasificación	n	%	Interpretación
Relativamente explícita (RE)	12	48%	Resultado sectorial documentado y vínculo suficientemente identificable con patrimonio ENSA y dimensión de seguridad alimentaria.
Parcial (P)	9	36%	Existe parte de la secuencia, pero falta al menos una conexión intermedia relevante.
Inferida (I)	3	12%	El resultado relevante o la conexión principal depende predominantemente de reconstrucción analítica.
No verificable (NV)	1	4%	No existe evidencia suficiente para reconstruir la ruta con seguridad.

Juicio de nivel Plan: coherencia vertical parcial, con anclaje estratégico explícito.
Fuente: elaboración propia a partir de la matriz digital y revisión contextual.

Tabla 9.7. Clasificación de la coherencia horizontal

Clasificación	n	%	Interpretación
Explícita y relativamente operativa	4	16%	El Plan identifica actores, instrumentos, dependencias, secuencias o coordinación funcional.
Explícita pero parcialmente operacionalizada	4	16%	La relación se declara, pero faltan funciones, dependencias, secuencias o resultados compartidos.
Inferida	16	64%	La complementariedad es plausible, pero no está formalizada.
No verificable	1	4%	No existe correspondencia documental suficiente.

Juicio de nivel Plan: coherencia horizontal parcial y fragmentada. Fuente: elaboración propia a partir de la matriz digital y revisión contextual.

Tabla 9.8. Evaluabilidad individual: distribución de componentes por acción.

Componente	E	P	I	A	NV	Observación
Resultado evaluable	13	8	3	0	1	52% explícito; reproduce la distribución del resultado causal.
Indicador de resultado	0	0	0	24	1	No se identifica indicador vinculado en las 24 fichas verificables.
Línea de base/referencia	0	0	0	24	1	No explicitada en las 24 fichas verificables.
Meta	1	4	0	19	1	El único E corresponde a una meta cuantificada de cobertura, no a una meta de resultado.
Periodicidad	1	0	0	23	1	El único E corresponde a frecuencia del producto.
Medio de verificación	0	0	0	24	1	No explicitado en las 24 fichas verificables.
Responsable del dato	0	0	0	24	1	No explicitado en las 24 fichas verificables.

Fuente: Evaluabilidad_acciones. A describe ausencia de explicitación en el corpus y no inexistencia institucional.

Tabla 9.9. Evaluabilidad conjunta del Plan.

Código	Criterio	Estado	Bloque /Función	Fundamento
EC1	Resultado colectivo operacionalizado	P	Arquitectura de resultados	Existe finalidad estratégica y cuatro ejes, pero no una jerarquía común de resultados medibles.

EC2	Canal institucional de reporte y seguimiento	E	Gobernanza/integración	La ENSSA establece planes trienales en la CNSSA y Secretaría Técnica en Odepa; el Plan recibe reportes y prioriza 25 acciones para monitoreo.
EC3	Indicadores integradores	A	Arquitectura de medición	No se identifican indicadores comunes o reglas explícitas para vincular indicadores sectoriales con resultados de cartera.
EC4	Referencias o líneas de base comunes	A	Arquitectura de medición	No se identifican referencias comunes de cartera.
EC5	Metas de cartera	A	Arquitectura de medición	No se identifican metas comunes de resultados.
EC6	Periodicidad de medición de resultados	A	Arquitectura de medición	El ciclo trienal de planificación no equivale a una periodicidad definida para medir resultados de cartera.
EC7	Fuentes/validación y responsable de consolidación	P	Gobernanza/integración	Existe Secretaría Técnica de reporte y sistematización, pero no se explicitan reglas completas de custodia, validación y consolidación analítica.
EC8	Reglas de agregación e interpretación	A	Gobernanza/integración	No se establecen reglas para integrar proyectos, usuarios, leyes, puntos de venta u otras unidades heterogéneas.

B1	Bloque 1: arquitectura de resultados	P	Bloque esencial	Propósito colectivo reconocible, pero sin jerarquía operacional de resultados.
B2	Bloque 2: arquitectura de medición	A	Bloque esencial	Indicadores integradores, referencias comunes, metas de cartera y periodicidad de resultados no están explicitados.
B3	Bloque 3: gobernanza e integración de datos	P	Bloque esencial	Existe canal de reporte y funciones parciales de sistematización, pero faltan reglas completas de validación, consolidación, agregación e interpretación.
GLOBAL	Juicio global	Insuficientemente desarrollada	Síntesis no compensatoria	Regla: suficiente si B1- B3=E; parcial si no hay A/NV y al menos un bloque=P; insuficiente si uno o más bloques esenciales=A/NV.

Regla global no compensatoria: B1=P, B2=A y B3=P; por tanto, la evaluabilidad conjunta se clasifica como insuficientemente desarrollada. Fuente: Analisis_nivel_Plan.

Tabla 9.10. Valor adicional de la integración.

Código	Criterio	Estado	Fundamento
VA1	Resultado colectivo de cartera	P	La ENSSA aporta una finalidad común y el Plan cuatro ejes, pero no un resultado colectivo operacionalizado.
VA2	Modificación de diseño vinculada a la ENSSA	A	El Plan no identifica sistemáticamente qué acciones fueron creadas, modificadas o reorientadas por la ENSSA.

VA3	Complementariedades o dependencias	P	Existen relaciones formalizadas en un subconjunto, pero no una arquitectura general de dependencias.
VA4	Gobernanza compartida	P	CNSSA, planes trienales y Secretaría Técnica constituyen una base formal; no se explicitan reglas comunes de decisión, gestión de dependencias y ajuste de cartera.
VA5	Información, aprendizaje y adaptación	P	Existe reporte y seguimiento, pero no un protocolo que vincule resultados con revisión de prioridades, continuidad o salida de acciones.
GLOBAL	Juicio global	Parcialmente documentado	Documentado requiere VA1=E y al menos uno de VA3-VA5=E, formalizado y vinculado al resultado colectivo. Parcial cuando existen ambos componentes pero alguno permanece P. VA2 refuerza, no sustituye, la relación. Se utiliza como perfil interpretativo complementario y no como criterio independiente de priorización o desempeño.

Regla global: documentado requiere VA1=E y al menos uno de VA3-VA5=E y vinculado al resultado colectivo. Resultado observado: parcialmente

documentado. VA2= A a nivel Plan; distribución por acción: 0 E, 2 P, 22 A y 1 NV. Fuente: Analisis_nivel_Plan.

Tabla 9.11. Orientación transformadora documentada del diseño.

Código	Criterio	Estado	Fundamento
OT1	Direccionalidad hacia un cambio sistémico	P	Existe aspiración sistémica, pero no un resultado común operacionalizado de cartera.
OT2	Reglas, instrumentos o capacidades habilitantes	P	El Plan reúne proyectos normativos, capacidades e instrumentos habilitantes sin una secuencia común de cambio.
OT3	Coordinación e integración de rutas	P	Existen integraciones formales puntuales, pero no una arquitectura que conecte sistemáticamente rutas sectoriales.
OT4	Reorientación territorial o distributiva	P	Algunas acciones focalizan poblaciones o territorios, sin una regla común de cartera.
OT5	Reflexividad, aprendizaje y adaptación	P	Existe ciclo formal de seguimiento, pero no reglas explícitas para transformar evidencia en ajustes de cartera.
GLOBAL	Juicio global	Parcialmente documentada	Documentada requiere direccionalidad explícita y explicitación articulada de OT2-OT5; parcial cuando existe direccionalidad y mecanismos habilitantes, pero alguno o sus relaciones permanece incompleto; no demostrable si falta dirección sistémica o mecanismos habilitantes.

Resultado global: parcialmente documentada. Los juicios corresponden a propiedades del diseño y no a transformaciones observadas. Fuente: Analisis_nivel_Plan.

Tabla 9.12. Priorización de subbrechas después de la reaplicación de la rúbrica.

ID	Sub-brecha	Nivel	n	Alcance	Criticidad	Extensión	Factibilidad	Prioridad	Horizonte	Macro
G1	Ruta causal posterior al producto incompleta	Acción	12	48%	Alta	Mediana	Media	P2	Siguiente ciclo	BP1
G2	Supuestos y riesgos críticos no explicitados	Acción	25	100%	Mediana	Alta	Alta	P2	Corto plazo	BP1
G3	Complementariedades y dependencias insuficientemente formalizadas	Acción	21	84%	Alta	Alta	Media	P1	Siguiente ciclo	BP1
G4	Territorialización y cobertura incompletamente especificadas	Acción	22	88%	Mediana	Alta	Media	P2	Siguiente ciclo	BP1
G5	Evaluabilidad individual y sistema de resultados insuficientemente especificados	Acción	25	100%	Alta	Alta	Media	P1	Siguiente ciclo	BP2

G6	Evaluabilidad conjunta y gobernanza de datos incompletas	Plan	25	100 %	Alta	Alta	Media	P1	Sigui ente ciclo	BP2
G7	Trazabilidad del cambio de diseño vinculado a la ENSSA insuficiente	Acción	25	100 %	Alta	Alta	Alta	P1	Cort o plaz o	BP3
G8	Criterios de selección de las 25 acciones no reproducibles	Plan	25	100 %	Medi a	Alta	Alta	P2	Cort o plaz o	BP3
G9	Aprendizaje y adaptación de cartera no formalizados	Plan	25	100 %	Medi a	Alta	Media	P2	Sigui ente ciclo	BP3
G10	Correspondencia documental insegura de una acción priorizada	Acción	1	4%	Medi a	Baja	Alta	P3	Cort o plaz o	Loca l

Regla: P1 = criticidad alta + extensión alta; P2 = alta/media o media/alta; P3 = restantes. La factibilidad define el horizonte y no compensa criticidad/extensión. Para G1, n=12 contabiliza exclusivamente CI=PC o CI=NC; el caso CI=NV no se trata como brecha causal observada y su problema de correspondencia documental se registra en G10. Para las brechas de nivel Plan, n=25 y alcance=100% representan que la propiedad afecta la cartera como unidad de juicio, no que exista una observación individual en cada acción. Fuente: Priorizacion_brechas.

Tabla 9.13. Síntesis de brechas macro y secuencia de intervención

Secuencia	Brecha macro	Subbrechas asociadas	Prioridad estructural	Producto principal
1	BP1. Arquitectura causal e integración de cartera	G1, G2, G3 y G4	P1	Teoría del cambio de cartera + mapa de dependencias + territorialización mínima.
2	BP2. Evaluabilidad conjunta y gobernanza de resultados	G5 y G6	P1	Marco integrado de resultados y datos, reutilizando sistemas institucionales.
3	BP3. Adicionalidad, priorización y aprendizaje adaptativo	G7, G8 y G9	P1	Ficha de integración/cambio ENSA + rúbrica de priorización + protocolo de revisión adaptativa.
0	Corrección localizada	G10	P3	Regularizar correspondencia documental de la acción 15.

La secuencia responde a dependencia lógica y no a un puntaje agregado: rutas/resultados -> medición e integración de datos -> adicionalidad, priorización y aprendizaje adaptativo. Fuente: Priorizacion_brechas.

Control de consistencia:

Los resultados agregados del Anexo 9 corresponden a 25 acciones.

La coherencia interna registra 12 C, 12 PC, 0 NC y 1 NV;

La vertical, 12 RE, 9 P, 3 I y 1 NV;

La horizontal, 4 E, 4 P, 16 I y 1 NV.

La evaluabilidad conjunta se sintetiza como B1=P, B2=A y B3=P;

El valor adicional como VA1=P, VA2=A y VA3-VA5=P; y

La orientación transformadora como OT1-OT5=P.

Estos resultados coinciden con las hojas estructuradas del anexo digital.

Declaro que esta tesis es de mi autoría y que asumo plena responsabilidad por su contenido. Se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa únicamente como apoyo en la revisión de redacción, organización, estructura y claridad del texto. Todas las sugerencias fueron evaluadas críticamente, y las decisiones teóricas, metodológicas, analíticas y conclusiones son de exclusiva responsabilidad de la autora.