

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
Y COOPERACIÓN**

ANEXO N°1

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES 1998

LISTA DE PROGRAMAS A EVALUAR :

Cód.	Programa	Ministerio / Servicio Público
01	Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes	Ministerio del Interior
02	Transferencias a INTEGRA	Ministerio del Interior
03	Programa Servicio País	Ministerio del Interior
04	Programa de Mejoramiento de Barrios	Ministerio del Interior
05	Programa de Promoción de Exportaciones	Ministerio de Relaciones Exteriores
06	Fondo de Asistencia Técnica (FAT)	MINECOM / CORFO / SERCOTEC
07	Programa de Estudios Pre y Posgrado	MINECOM / CORFO
08	Proyectos de Fomento PROFOS (CORFO, SERCOTEC, Agrícola.)	MINECOM / CORFO
09	Financiamiento de PYMES y Exportadoras	MINECOM / CORFO
10	Fondo de Investigación Pesquera	MINECOM / Subsecretaría de Pesca
11	Corporaciones de Asistencia Judicial	Ministerio de Justicia
12	Programas de Rehabilitación y Reinserción Social	Ministerio de Justicia / Gendarmería de Chile
13	Programa de Deporte Recreativo	Ministerio de Defensa / Digeder
14	Programa de Alto Rendimiento	Ministerio de Defensa / Digeder
15	Programa de Caletas Pesca Artesanal	Ministerio de Obras Públicas / DIGEOP
16	Fundación para la Innovación Agraria	Ministerio de Agricultura / ODEPA
17	Inversión Financiera - Préstamos INDAP	Ministerio de Agricultura / INDAP
18	Proyecto de Secano Costero	Ministerio de Agricultura / INDAP
19	Programa de Fiscalización	Ministerio del Trabajo / Dirección del Trabajo
20	Programa de Becas de Capacitación Laboral SENCE	Ministerio del Trabajo / SENCE
21	Centros de Prevención de Alcoholismo y Salud Mental	Ministerio de Salud
22	Subsidios de Reposo Maternal y Cuidado del Niño	Ministerio de Salud
23	Prog. Oportunidades de Atención y Reducción de Listas de Espera	Ministerio de Salud
24	Programa de Disminución de Contaminación Iquique y Talcahuano	Ministerio de Salud
25	Inversión Real en Parques Urbanos	MINVU/ SERVIU
26	Programas Viviendas Progresivas	MINVU/ SERVIU
27	Subsidios Rurales y de Colonización	MINVU/ SERVIU
28	Subsidios al Transporte Regional	MINTRATEL
29	Programa de Fiscalización	MINTRATEL
30	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	MINTRATEL
31	Programa de Becas Presidente de la República. D.F.L. 22	MIDEPLAN
32	Generación de Capacidades en Localidades Pobres	MIDEPLAN / FOSIS
33	IRAL. Desarrollo Productivo Rural	MIDEPLAN / FOSIS
34	Fondo de Tierras y Aguas Indígenas	MIDEPLAN / CONADI
35	Aplicación Artículo 55 Ley N° 19.284. (FONADIS)	MIDEPLAN / FONADIS
36	Fondo Nacional de Fomento al Libro y la Cultura	MINEDUC
37	Prevención a la Drogadicción y al Alcoholismo	MINEDUC
38	Programas de Educación Preescolar	MINEDUC / JUNJI
39	Programas de Salud y Atención Médica Escolar	MINEDUC / JUNAEB
40	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	CONICYT



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA SUBSIDIOS AL TRANSPORTE
REGIONAL (STR)
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y
TELECOMUNICACIONES**

**PANEL DE EVALUACION:
JUAN DOÑA (COORDINADOR)
EDUARDO FERREIRA
PATRICIA QUINTEROS**

AGOSTO 1998

A. NIVEL DE DISEÑO DEL PROGRAMA/PROYECTO
II. JUSTIFICACIÓN QUE DA ORIGEN AL PROYECTO
<p>1. Justificación a nivel de políticas públicas A través de este programa, el Estado chileno asume la responsabilidad de asegurar la integración territorial y económica de las zonas aisladas que, por escasa población y precario desarrollo económico, no generan una demanda que permita sustentar servicios de transporte privados que ofrezcan frecuencias y tarifas acordes con la realidad de las comunidades involucradas.</p>
<p>2. Justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar Las zonas más aisladas tienden a ser las que menos se benefician del desarrollo económico general de país, y al mismo tiempo, las que presentan mayores dificultades para hacer llegar los beneficios de las políticas y acciones asistenciales y de desarrollo social y económico que realiza el Estado. Desde un punto de vista económico, el aislamiento y la escasez de recursos de los habitantes de comunidades retiradas pueden significar que, de no contar con el apoyo del Estado, no se desarrollen actividades y proyectos que sean rentables, pero que requieran de una masa crítica para ser viables y autosustentables.</p>
<p>3. Antecedentes que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad:</p>
<p>(a) Constitucionales La condición de igualdad entre las personas que garantiza la Constitución, requiere, en el caso de comunidades aisladas, de acciones del Estado especialmente orientadas a garantizarla. En el artículo 19 N° 22, la constitución contempla que se otorguen beneficios directos o indirectos no discriminatorios a determinados sectores, individualizando explícitamente las zonas geográficas como categoría para conceder dichos beneficios. Adicionalmente, el mismo artículo establece que los beneficios directos e indirectos se pueden otorgar sólo en virtud de una ley</p>
<p>(b) Legales La facultad de conceder subsidios al transporte está contemplada en los siguientes cuerpos legales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DFL N° 279 de 1960: establece la facultad genérica del Ministerio de Economía de proponer subvenciones a los diversos servicios y empresas de transporte. Dicha facultad fue traspasada, en su creación, al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. La disposición no define los tipos de subvenciones que se podrán otorgar, ni los procedimientos o requisitos para otorgarlas. • DL N° 3.059 de 1979, Ley de Marina Mercante, artículo 14 (introducido por la ley N° 18.454 de 1985): Establece la facultad del Estado de exigir la realización de tráficos especiales no cubiertos por empresas navieras nacionales, para lo cual podrá otorgar un subsidio que deberá ser licitado entre las empresas navieras chilenas que estén dispuestas a realizarlo en las condiciones exigidas. El subsidio deberá ser financiado con cargo al presupuesto del Ministerio que corresponda (la ley no individualiza los Ministerios facultados), sin requerir que exista una glosa específica en la ley de presupuesto • Ley de presupuesto: En los últimos años, todos los fondos para los subsidios otorgados por el programa se han incluido como una glosa específica que establece los montos por regiones, y que faculta a las intendencias a realizar los procesos de licitación y a ejecutar todos los actos y contratos requeridos. <p>Actualmente las resoluciones relativas al programa de subsidios se amparan en la ley de presupuesto y en el DL N° 3.059 de 1979 si se trata de subsidios al transporte marítimo o en la ley de presupuesto y el DFL N° 279 de 1960, si se trata de otros modos.</p>
<p>(c) Administrativos No existen disposiciones reglamentarias que fijen procedimientos o responsabilidades específicas por la ejecución del programa, más allá de lo que establece la ley de presupuestos. La ley de presupuestos faculta al Ministerio de Transportes para delegar los procesos de licitación y otorgamiento de los subsidios en las Intendencias, a las que le traspasa los fondos correspondientes. Actualmente, existen sólo dos subsidios (de un total de 47 para 1996) que otorga directamente el Ministerio; los restantes los otorgan las Intendencias. Dentro de las Intendencias, el organismo encargado es la Secretaría Regional de Transportes y Telecomunicaciones (SEREMITT).</p>
<p>(d) De políticas de inversión No procede</p>

III. IDENTIFICACIÓN DEL FIN DEL PROGRAMA/PROYECTO	
1. ¿Cuál es el fin planteado por el programa/proyecto?	Contribuir a la integración territorial y al mejoramiento económico y social de localidades aisladas
2. ¿Cuáles son los indicadores definidos para medir el cumplimiento del fin del programa/proyecto?	Se ha propuesto, en forma preliminar, utilizar como indicadores del fin, la evolución de la población de localidades beneficiadas, e indicadores de pobreza
3. ¿Cuáles son las metas directamente relacionadas con los indicadores del punto anterior que a nivel de fin se ha propuesto el programa/proyecto?	No se han establecido metas explícitas
4. ¿Cuáles son los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el fin del programa/proyecto se ha logrado?	Para los indicadores propuestos, los medios de verificación podrían ser las estadísticas poblacionales del INE, y las estadísticas de niveles de vida que elaboran las municipalidades y Mideplan
5. ¿Cuál es el nivel o grado de cumplimiento del fin del programa/proyecto?	Por un lado no existen metas explícitas para el programa, que permitan determinar un grado de cumplimiento global comprometido, y por otro, tampoco existe información disponible para los indicadores propuestos, que permita evaluar los logros generales del programa, en ausencia de metas.
6. ¿Cuáles son los supuestos necesarios para la "sustentabilidad" de los beneficios generados por el programa/proyecto?	
(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras	Que otras instituciones públicas (co-ejecutoras a nivel de fin) apliquen programas complementarios de reforzamiento de condiciones de vida en localidades aisladas (títulos de propiedad, créditos agrícolas, etc.), que operen con propósitos y criterios armónicos con el presente programa
(b) A nivel de otras instituciones públicas	No se plantearon
(c) A nivel de condiciones sociales	Que el conjunto de programas de apoyo permitan que las condiciones sociales de las poblaciones objetivo alcancen el nivel mínimo necesario para integrarse adecuadamente al resto del país
(d) A nivel de condiciones económicas	Que el conjunto de programas de apoyo permitan que las condiciones económicas de las poblaciones objetivo alcancen el nivel mínimo necesario para participar activamente en el proceso de desarrollo económico general.
(e) A nivel de condiciones políticas	Que se mantenga como prioridad política el preservar la localización de las comunidades que viven en zonas aisladas
(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras	No se plantearon

IV. IDENTIFICACION DEL PROPÓSITO DEL PROGRAMA/PROYECTO				
1. ¿Cuál es el propósito planteado por el programa/proyecto?				
Que la población de sectores aislados cuente con servicios de transporte de pasajeros y de carga con niveles de servicio adecuados y tarifas "asequibles".				
2. ¿Cuáles son los indicadores definidos para medir el cumplimiento del propósito del programa/proyecto?				
• Pasajeros y carga transportada				
Región	Nº de pasajeros transportados		Ton. de carga transportada	
	1996	1997	1996	1997
V		1.764		2.354
VII	67.839	77.197		0
VIII	3.037	7.873	3	10
X	15.739	35.346	336	904
XI	20.824	29.905	1.620	1.077
XII	45.915	39.448		62.322
• Subsidio por pasajero y ton transportada (propuesto)				
3. ¿Cuáles son las metas directamente relacionadas con los indicadores del punto anterior que a nivel de propósito se ha propuesto el programa/proyecto?				
No existen metas generales para el programa, pero sí metas individuales para cada proyecto de subsidio, que se establecen en las bases				
4. ¿Cuáles son los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el propósito del programa/proyecto se ha logrado?				
<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas Mintratel • Informes de las Intendencias 				
5. ¿Cuál es el nivel o grado de cumplimiento del propósito del programa/proyecto?				
A nivel de programa global no existen metas ni indicadores generales				
6. ¿Cuales son los supuestos que deben ocurrir para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Fin del mismo?				
(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras				
No se plantearon				
(b) A nivel de otras instituciones públicas				
Que las prestaciones sociales de otras instituciones públicas generen requerimientos de transporte de la población que sean compatibles con los servicios de transporte subsidiados				
(c) A nivel de condiciones sociales				
No se plantearon				
(d) A nivel de condiciones económicas				
Que para las condiciones de mercado prevalecientes en la zona, el subsidio no genere distorsiones que inhiban el desarrollo de otros servicios				
(e) A nivel de condiciones políticas				
No se plantearon				
(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras				
No se plantearon				

V. IDENTIFICACION DE COMPONENTES DEL PROGRAMA/PROYECTO**Identificación de los componentes que produce el programa/proyecto**

1.- Entrega de subsidios a empresas de manera de permitir el establecimiento de servicios regulares de transporte de pasajeros y carga

5.1 Componente 1**1. ¿Cuáles son los indicadores definidos para medir el cumplimiento de este componente?**

- Nº de servicios que subsidiaron por año y por región

Región	1996	1997
V	3	3
VII	1	1
VIII	1	1
X	9	9
XI	25	25
XII	8	8

- Monto de subsidios asignados por año y por región (propuesto) (en miles de \$ 98)

	1996	1997
Total país	923.308	1.058.868

Ver descripción de los servicios subsidiados en cuadro adjunto.

2. ¿Cuáles son las metas directamente relacionadas con los indicadores del punto anterior que a nivel de este componente se ha propuesto el programa/proyecto?

No existen metas generales para el programa, pero sí a nivel de cada servicio subsidiado

3. ¿Cuáles son los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que este componente del programa/proyecto se ha logrado?

- Informes de las Intendencias
- Mintratel

4. ¿Cual es el nivel o grado de cumplimiento de este componente del programa/proyecto?

No existen metas, por lo tanto no se puede evaluar el grado de cumplimiento

5. Supuestos que deben ocurrir a nivel de este componente para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Propósito del mismo**(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras**

- Las Intendencias definen niveles de servicio adecuados a las necesidades de la población en términos de frecuencias, tarifas y otros
- Las Intendencias asignan adecuada y oportunamente los recursos que recibe para los subsidios, y seleccionan adecuadamente los subsidios
- Las Intendencias y las SEREMITT controlan adecuadamente los servicios subsidiados

(b) A nivel de otras instituciones públicas

No se plantearon

(c) A nivel de condiciones sociales

Las localidades beneficiarias no generan una demanda que permita sustentar servicios de transporte privados que ofrezcan frecuencias y tarifas asequibles, debido a la escasa población y precario desarrollo económico,

(d) A nivel de condiciones económicas

Con el apoyo del Estado se pueden desarrollar actividades y proyectos que sean rentables, pero que requieran de una masa crítica para ser viables y autosustentables.

(e) A nivel de condiciones políticas

No se plantearon

(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras

Existen suficientes empresarios privados interesados en prestar los distintos servicios subsidiados como para que exista efectiva competencia en el acceso

<p>6. Presentación del para qué y/o para quienes se produce este componente del programa/proyecto En cuadro adjunto se presenta información para cada uno de los servicios subsidiados, detallando el tipo de subsidio (a la oferta o a la demanda), el modo, el objeto (pasajeros, carga o mixto), las condiciones de prestación, el volumen transportado, el número de postulantes, el organismo encargado de la fiscalización, las localidades beneficiadas, su población, etc..</p>
<p>(a) Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa/proyecto Ver cuadro adjunto</p>
<p>(b) Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos Ver cuadro adjunto</p>
<p>(c) Identificación del número real de beneficiarios que utiliza este componente producido por el programa/proyecto Ver cuadro adjunto</p>
<p>(d) Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa Ver cuadro adjunto</p>
<p>7. ¿Cómo y cuándo utilizan este componente los beneficiarios? Cuando utilizan los servicios de transporte subsidiados</p>
<p>8. ¿Cuáles son los efectos del uso que los beneficiarios hacen de este componente del programa? Obtienen un servicio de transporte de mejor nivel y a menor costo.</p>

B. NIVEL DE GESTION DEL PROGRAMA/PROYECTO

VI. IDENTIFICACION DE LAS ACTIVIDADES DEL PROGRAMA/PROYECTO

1. Indicar las actividades que se debe cumplir para completar cada uno de los Componentes del programa/proyecto

- Solicitudes de subsidios
- Criterios de asignación de recursos
- Seguimiento y monitoreo
- Solicitud de recursos
- Traspaso de recursos a regiones

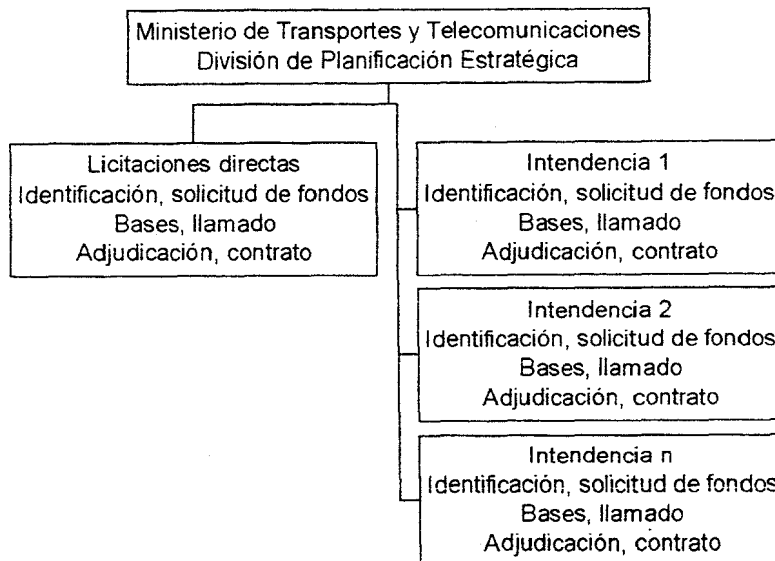
2. Descripción de los sistemas de producción de los componentes

(a) Descripción de los mecanismos mediante los cuales se producen los componentes

- Las Intendencias, con la participación de los SEREMITT (el Ministerio, en dos casos), identifican servicios que requieren de subsidios y elaboran la justificación correspondiente, la que entregan al nivel central del MTT. En adelante, MTT se referirá exclusivamente al nivel central del Ministerio, excluyendo los Seremitt que si bien son representantes del MTT en cada región, son colaboradores directos de los Intendentes (art. 61, 62 y 63 de la Ley N° 19.175).
- El MTT revisa el proyecto y su justificación, solicitando información adicional si es necesario. El proyecto revisado se remite al Ministerio de Hacienda para la inclusión en el proyecto de ley de presupuesto anual
- La ley de presupuesto establece los fondos asignados para cada Región.
- El MTT, informa mediante un oficio a cada Intendencia de los fondos disponibles para otorgar subsidios.
- Las Intendencias, a través de los SEREMITT, realizan sus solicitudes para proyectos específicos, de acuerdo con las fondos asignados.
- Las solicitudes de las Intendencias son analizadas por el MTT, especialmente en cuanto a consistencia con la solicitud original.
- Si el análisis es positivo, el MTT emite una resolución exenta para la transferencia de los fondos, por Región y por modo, que establece el monto y el calendario de traspasos. Las resoluciones establecen que el Intendente deberá rendir cuenta al Ministerio de las sumas traspasadas, en cumplimiento a lo dispuesto en el oficio ORD. N° 70.490 de 1976 de la Contraloría General de la República.
- Las Intendencias llaman a concurso para prestar los distintos servicios. Las bases de licitación establecen las condiciones de servicio y la variable de adjudicación. Las Intendencias pueden solicitar apoyo al MTT para el diseño de las bases y condiciones de prestación de los servicios, pero no existe una instancia formal en que sea exigible un visto bueno por parte del MTT.
- El proceso de licitación culmina con la suscripción de un contrato aprobado por resolución de las Intendencias (decreto del MTT en el caso de llamados directos). Dicho contrato está afecto a toma de razón por la Contraloría General de la República en el caso que el subsidio exceda de 2.000 unidades tributarias mensuales.
- De acuerdo con los resultados efectivos de las licitaciones, las Intendencias pueden realizar ajustes a los proyectos, siempre que correspondan al mismo modo, sin necesidad de autorización del MTT. Para transferir fondos entre proyectos de distinto modo requieren aprobación por parte del MTT, porque implica cambiar la resolución de transferencia de fondos.
- El MTT traspasa los fondos a la respectiva Intendencia de acuerdo con lo establecido en la resolución de transferencia de fondos.
- Las Intendencias destinan los fondos a los distintos proyectos de acuerdo con lo establecido en los contratos, y finalmente, realizan una rendición al Ministerio de los fondos gastados

(b) Descripción de la organización que se ha dado el programa/proyecto para la producción de los componentes (Diseñar organigrama que incluya los niveles y organizaciones públicas y privadas que participan en el programa/proyecto y describir el rol de cada una de ellas).

Organigrama del programa de subsidios de transporte



(c) Descripción de la estructura de la Gerencia del Programa/proyecto y de sus responsabilidades
El programa está bajo la responsabilidad de un ingeniero de transporte de tiempo parcial, que cuenta con el apoyo, también de tiempo parcial, de un abogado y un encargado administrativo. Se estima que cada uno de los funcionarios indicados destinan al programa menos de 10% de su tiempo total.

3. Instrumentos de gestión del programa

(a) Descripción de los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del programa/proyecto
Anualmente se solicita información puntual a las Seremitt sobre los pasajeros y carga movilizada por cada servicio. Ello se inició a comienzos de 1997, solicitando la información de 1996. La información se solicita en los primeros meses de cada año.

(b) Presentación de los indicadores de gestión e impacto del programa/proyecto
No existen indicadores de gestión e impacto

VII. APRENDIZAJES DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA/PROYECTO Y PROYECCIONES (en base a la opinión de la institución responsable)

1. Identificación de los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del programa/proyecto

- Manejo administrativo de recursos fiscales.
- Conocimiento de la realidad socioeconómica de localidades aisladas
- Necesidad de objetivizar la aplicación de estos recursos de acuerdo a los objetivos que se persiguen.

2. Identificación de los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

Encargados del programa de subsidios en el Ministerio, Secretarios Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones e Intendentes de las regiones en que este programa se aplica.

3. Pronóstico en torno a la situación sin continuidad del programa/proyecto

- En lo inmediato un impacto social y económico negativo para los actuales beneficiarios.
- Probable emigración de los habitantes de las zonas actualmente beneficiadas hacia centros más poblados.

4. Descripción en torno a si existe algún tipo de retorno social, económico o político, directo o indirecto que permita pronosticar la autosustentabilidad del programa/proyecto a mediano o largo plazo

La aplicación de este programa debe ser permanentemente evaluada con el propósito de decidir la forma, modo y condiciones en que debiera mantenerse en el mediano y largo plazo.

Servicios subsidiados, 1998																	
Región	Servicio subsidiado	Tipo	Modo	Objeto	Exigencias según bases de licitación, en términos anuales (4)			Variable Adjudic (5)	Forma de pago subsidio (6)	Nº postul (7)	Plazo contrato meses (8)	Sistema de fiscalización (9)	Población beneficiada, según nivel de ingreso CASEN (10)				% usuarios efectivos (11)
					Volumen de oferta	Volumen de transporte	Tarifa máxima						Indigente	Pobre	no pobres	Total	
V	Valparaíso-Isla de Pascua	1	1	3		6000	62000	subsidio	viaje realizado	2	24	SEREMITT					
V	Valparaíso-Juan Fernández	1	1	3			53100	frecuencia	viaje realizado	2	12	SEREMITT					
V	Bahía El Padre-Bahía Cumberland	1	1	3			49000	subsidio	mes operación	1	12	SEREMITT					
VII	Talca-Constitución	1	4	2		70	950	subsidio		1	36	SEREMITT	5905	9758	27922	43585	80%
VIII	Los-Isla Santa María	1	1	3	11-14 viajes/mes	20 pax y 50 ton		tarifa y otros	mes operación	1	12	Capitanía Puerto					
X	Isla Huapi-Futroto	1	2	3	10 ton			tarifa	viaje realizado	1	10	Int /SEREMITT				700	80%
X	I. Desiertos-Chañén	1	1	3	30 pax			tarifa	viaje realizado	1	10	Int /SEREMITT				731	100%
X	Lago Espolón	1	2	3	10pax			tarifa	viaje realizado	1	10	Int /SEREMITT				150	100%
X	Canal Comau	1	1	3	20pax			tarifa	viaje realizado	2	10	Int /SEREMITT				550	100%
X	Chanquín-Huentemo	1	5	3	5 pax			tarifa	viaje realizado	1	8	Int /SEREMITT				310	100%
X	Pchicolo continental e islas	1	1	3	20 pax			tarifa	viaje realizado	1	12	Int /SEREMITT				1500	50%
X	Isla del Re-Niebla	1	3	3	15 pax			tarifa	viaje realizado	2	10	Int /SEREMITT				525	80%
X	La Barra-Trumao	1	3	3	12 pax			tarifa	viaje realizado	1	11	Int /SEREMITT				936	100%
X	Río Calle-Calle	1	3	3	balsa			tarifa	viaje realizado	1	10	Int /SEREMITT				300	50%
X	La Peña-Puquín	1	5	2	18 pax		5300-400	subsidio/cal	viaje realizado	1	12	Int /SEREMITT				300	80%
X	Valdivia-Punucapa	1	3	3	12 pax			tarifa	viaje realizado	2	10	Int /SEREMITT				240	90%
X	Illahuapi-Pitcheo	1	2	3	0 pax, 240 m3/mes			tarifa	viaje realizado	1	10	Int /SEREMITT				500	100%
X	Lago Prihueco	1	2	3	50 ton			tarifa	viaje realizado	1	10	Int /SEREMITT				225	100%
X	Caleta Gonzalo-Buñil	1	1	3	8 pax			tarifa	viaje realizado	1	10	Int /SEREMITT				1310	100%
X	Chumelén-Sector Costero	1	1	3	0 pax, 240 m3/mes			tarifa	viaje realizado	1	10	Int /SEREMITT				640	100%
X	Pto. Montt-Llanada Gde.-2º Corral	1	5	1	50 ton 97		\$40-50/kg	vol carga	carga transp.	2	10	Int /SEREMITT				1450	100%
XI	Litoral sur	1	1	3	33 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	12	Gob. SEREMITT				200
XI	Litoral sur Austral 1	1	1	3	23 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	2	12	Gob. SEREMITT				272
XI	Litoral sur Austral 2	1	1	3	75 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	8	Gob. SEREMITT				272
XI	Litoral norte	1	1	3	52 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	2	11	Gob. SEREMITT				5832
XI	Caleta Tortel-Pto Edén	1	1	3				pax gratis	subsidio	viaje realizado			Gob. SEREMITT				0
XI	Lago Cochrane	1	2	3	28 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	12	Gob. SEREMITT	0,3448	0,3552		110
XI	Lago O'Higgins	1	2	3	23 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	11	Gob. SEREMITT				251
XI	Lago G. Carrera	1	2	3	120 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	2	14	Gob. SEREMITT				127
XI	Lago Caro	1	2	3	100 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	11	Gob. SEREMITT				557
XI	Río Baker 1	1	3	3	28 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	14	Gob. SEREMITT				78
XI	Río Baker 2	1	3	3	34 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	11	Gob. SEREMITT				78
XI	Río Páena	1	3	3	50 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	3	16	Gob. SEREMITT				100
XI	Lago Verde	2	6	3					pax trasladado			Gob. SEREMITT				0	
XI	Villa O'Higgins	2	6	3								Gob. SEREMITT				670	
XI	Caleta Tortel-Pto Edén	1	6	3	45 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	2	10	Gob. SEREMITT				273
XI	La Tapería	1	5	2	55 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	12	Gob. SEREMITT				523
XI	Polux	1	5	2	240 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	11	Gob. SEREMITT				300
XI	Lago Verde-Coyhaique	1	5	2	100 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	12	Gob. SEREMITT				0
XI	V. Simpson-Ses Lagunas	1	5	2	175 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	1	10	Gob. SEREMITT				514
XI	V. O'Higgins	1	5	1		150 ton		tarifa	carga trasladada			Gob. SEREMITT				670	
XI	Cochrane-San Lorenzo	1	5	2	72 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado		8	Gob. SEREMITT				312
XI	Coyhaique-Nireh -El Gato	1	5	2	450 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	3	12	Gob. SEREMITT				306
XI	La Junta-Pto. Cisnes	1	5	2					viaje realizado			Gob. SEREMITT				314	
XI	Pto. Ibáñez-Levicán	1	5	2					viaje realizado			Gob. SEREMITT				188	
XI	Cochrane e interiores	2	5	2	128 viajes			pax gratis	subsidio	viaje realizado	3	14	Gob. SEREMITT				2008
XI	Cochrane-Los Nadis								pax trasladado			Gob. SEREMITT					
XII	Pta Arenas-Porvenir	1	1	3	85 pax			escala	subs. tarifa-frec	viaje realizado	1	36	SEREMITT				
XII	Pta Arenas-Pto Williams	1	1	3	0 pax, 240 m3/mes			escala	subs. tarifa-frec	viaje realizado	3	36	SEREMITT				
XII	Pto Natales-Pto Montt	1	1	3	2400 mts lineales			escala	subs. tarifa-frec	viaje realizado	1	36	SEREMITT				
XII	Pta Arenas-Pto Williams	2	6	2				escala	subs. tarifa-frec	pax trasladado			SEREMITT				
XII	Pta Arenas-R. Bulnes-San Juan	1	5	2	21 pax			escala	subs. tarifa-frec	viaje realizado	5	10	SEREMITT				
XII	Pta Arenas-R. Verde-Skyring	1	5	2	12 pax			escala	subs. tarifa-frec	viaje realizado	5	10	SEREMITT				
XII	Pta Arenas-Poseción	1	5	2	12 pac			escala	subs. tarifa-frec	viaje realizado	1	10	SEREMITT				
XII	Pta Arenas-Pampa Redonda	1	5	2	12 pac			escala	subs. tarifa-frec	viaje realizado	1	10	SEREMITT				
XII	Pto Natales-Dotolita	1	5	2	12 pac			escala	subs. tarifa-frec	viaje realizado	5	10	SEREMITT				
XII	Pto Natales-Cº Castillo-Cº Guido	1	5	2	21 pac			escala	subs. tarifa-frec	viaje realizado	5	10	SEREMITT				

Nota:

- (1) Tipo: 1 = subsidio oferta; 2 = subsidio a la demanda
(2) Modo: 1 = mar; 2 = lago; 3 = río; 4 = tren; 5 = bus; 6 = avion
(3) Objeto: 1 = carga; 2 = pax; 3 = carga y pax

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

PROCESO DE EVALUACIÓN 1998

ANEXO AL FORMATO A

ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

Observaciones

1. Para efectos de comparar costos, presupuestos y gastos a un mismo año base, las cantidades deben ser expresadas en pesos reales de 1998.
2. Para actualizar costos y gastos nominales a valores reales 1998, se deben multiplicar por los factores señalados en la siguiente tabla:

Año	Factor
1994	1.297
1995	1.198
1996	1.116
1997	1.052
1998	1.000

3. Por el concepto de "presupuesto devengado" se entenderá todos aquellos recursos cuyos gastos fueron comprometidos en períodos posteriores al asignado.

1. Información general período 1994-98 (en miles de \$ reales)							
AÑO	A	B	C		D		C-D
			Presupuesto devengado		Gasto ejecutado		
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto final aprobado	Monto	%	Monto	%	Saldo presupuestario
1994	759.326	759.326	654.036	86,13	654.036	86,13	0
1995	712.107	803.155	788.319	98,15	788.319	98,15	0
1996	854.031	923.308	922.095	99,87	922.095	99,87	0
1997	1.019.993	1.052.868	1.038.535	98,64	1.038.535	98,64	0
1998 (1)	1.257.567	///////	///////		///////		///////

(1) Corresponde indicar solamente el presupuesto inicial aprobado

2. Información específica año 1994-8 del (los) Programa(s) (en miles de \$ reales)					
AÑO 1994	A	B	C	D	E
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto Final aprobado	Gasto devengado	Gasto efectivo	Porcentaje de ejecución
1. Gastos Generales Mnisterio/Servicio(2)					
1.1 Personal					
1.2 Bienes y servicios					
1.3 Inversión					
1.4 Transferencias					
TOTAL					
2. Gastos imputables al Programa (3)					
2.1 Personal					
2.2 Bienes y servicios					
2.3 Inversión					
2.4 Transferencias					
TOTAL					
3. Gasto via glosa(4)					
3.1 Personal					
3.2 Bienes y servicios					
3.3 Inversión					
3.4 Transferencias	759.326	759.326	654.036	654.036	86,13
TOTAL	759.326	759.326	654.036	654.036	86,13

AÑO 1995	A	B	C	D	E
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto Final aprobado	Gasto devengado	Gasto efectivo	Porcentaje de ejecución
1. Gastos Generales Mnisterio/Servicio(2)					
1.1 Personal					
1.2 Bienes y servicios					
1.3 Inversión					
1.4 Transferencias					
TOTAL					
2. Gastos imputables al Programa (3)					
2.1 Personal					
2.2 Bienes y servicios					
2.3 Inversión					
2.4 Transferencias					
TOTAL					
3. Gasto via glosa(4)					
3.1 Personal					
3.2 Bienes y servicios					
3.3 Inversión					
3.4 Transferencias	712.107	803.155	788.319	788.319	98,15
TOTAL	712.107	803.155	788.319	788.319	98,15

AÑO 1996	A	B	C	D	E
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto Final aprobado	Gasto devengado	Gasto efectivo	Porcentaje de ejecución
1. Gastos Generales Ministerio/Servicio(2)					
1.1 Personal					
1.2 Bienes y servicios					
1.3 Inversión					
1.4 Transferencias					
TOTAL					
2. Gastos imputables al Programa (3)					
2.1 Personal					
2.2 Bienes y servicios					
2.3 Inversión					
2.4 Transferencias					
TOTAL					
3. Gasto via glosa(4)					
3.1 Personal					
3.2 Bienes y servicios					
3.3 Inversión					
3.4 Transferencias	854.031	923.308	922.095	922.095	99,87
TOTAL	854.031	923.308	922.095	922.095	99,87

AÑO 1997	A	B	C	D	E
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto Final aprobado	Gasto devengado	Gasto efectivo	Porcentaje de ejecución
1. Gastos Generales Mnisterio/Servicio(2)					
1.1 Personal					
1.2 Bienes y servicios					
1.3 Inversión					
1.4 Transferencias					
TOTAL					
2. Gastos imputables al Programa (3)					
2.1 Personal					
2.2 Bienes y servicios					
2.3 Inversión					
TOTAL					
2.4 Transferencias					
3. Gasto via glosa(4)					
3.1 Personal					
3.2 Bienes y servicios					
3.3 Inversión					
3.4 Transferencias	1.019.993	1.052.868	1.038.535	1.038.535	98,64
TOTAL	1.019.993	1.052.868	1.038.535	1.038.535	98,64

AÑO 1998	A	B	C	D	E
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto Final aprobado	Gasto devengado	Gasto efectivo	Porcentaje de ejecución
1. Gastos Generales Mnisterio/Servicio(2)					
1.1 Personal					
1.2 Bienes y servicios					
1.3 Inversión					
1.4 Transferencias					
TOTAL					
2. Gastos imputables al Programa (3)					
2.1 Personal					
2.2 Bienes y servicios					
2.3 Inversión					
2.4 Transferencias					
TOTAL					
3. Gasto vía glosa(4)					
3.1 Personal					
3.2 Bienes y servicios					
3.3 Inversión					
3.4 Transferencias	1.257.567				
TOTAL	1.257.567				

(2) Se debe señalar aquí el total del gasto correspondiente al Ministerio o Servicio responsable de la ejecución del proyecto o programa en evaluación, en los ítemes que se indica.

(3) En la medida en que no sea posible identificar los costos directos del programa, por estar algunos o la totalidad de sus ítemes en los Gastos Generales de la Institución, realizar el cálculo del prorrateo correspondiente, asumiendo el Programa respectivo como un Centro de Costos.

(4) Corresponde al desglose del gasto autorizado, en los casos en que el programa o proyecto ha sido autorizado vía glosa.

3. Fuentes de financiamiento directa del programa período 1994-98 (en miles de \$ reales)

Corresponde aquí señalar las fuentes de financiamiento del programa respectivo, y los montos y porcentajes respectivos, de corresponder, en base al presupuesto final aprobado o actualizado a Diciembre de cada año.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	1994		1995		1996		1997		1998	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte fiscal	759.326	100%	712.107	100%	854.031	100%	1.019.993	100%	1.257.567	100%
2. Endeudamiento										
3. Transferencias de otras instituciones públicas(6)										
4.- Otros(6)										
4.1										
4.2										
4.2										
TOTAL										

(5) Para el año 1998, señalar solamente el presupuesto inicial aprobado.

(6) Individualizar

4. Fuentes de financiamiento complementarias año 94-98 (en miles de \$ reales)

Considerando que algunos programas a ser evaluados se ejecutan en coordinación con diversas instancias públicas, ya sea de los niveles central, regional o local, señalar estas otras fuentes de financiamiento, y sus montos.

Institución(es) (7)	Tipos de aporte (8)	Monto	Observaciones
a)			
b)			
c)			
d)			
TOTALES			

(7) En el caso de ser más de una institución a nivel regional o comunal indicar el número exacto.

(8) Debe señalarse el ítem de aporte correspondiente (personal, bienes y servicios de consumo, inversión, transferencias, otros (identificar)).

NOTA: En caso de no poder cuantificar el monto de los aportes complementarios, indicar la o las razones.

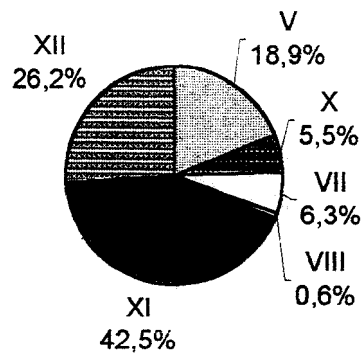
Subsidio otorgado por servicio, en miles de \$ de 1998									
Región	Servicio subsidiado	Tipo	Modo	Objeto	1994	1995	1996	1997	1998
V	Valparaíso-Isia de Pascua	Oferta	marit.	carga y pax	0	118.381	118.381	54.468	81.701
V	Valparaíso-Juan Fernández	Oferta	marit.	carga y pax	0	26.777	53.567	98.831	140.000
V	Bahía El Padre-Bahía Cumberland	Oferta	marit.	carga y pax	0	6.880	7.912	8.416	10.000
VII	Talca-Constitución	Oferta	tren	pax	40.000	105.749	51.313	54.333	77.653
VIII	Lota-Isia Santa María	Oferta	marit.	carga y pax	3.891	0	6.919	2.731	7.350
X	Pto. Montt-Llanada Gde.-2º Corral	Oferta	caminerero	carga	18.158	17.970	17.856	17.884	17.000
X	La Peña-Puquiñe	Oferta	caminerero	pax	0	0	0	3.366	3.600
X	Hornopirén-Aulén	Oferta	caminerero	pax	0	0	0	2.014	1.950
X	I. Desertores-Chaitén	Oferta	marit.	carga y pax	2.724	2.516	2.455	2.420	3.500
X	Canal Comau	Oferta	marit.	carga y pax	0	0	0	2.525	2.500
X	Pichicolo continental e islas	Oferta	marit.	carga y pax	0	0	0	2.420	2.300
X	Caleta Gonzalo-Buill	Oferta	marit.	carga y pax	0	0	0	947	2.000
X	Chumeldén-Sector Costero	Oferta	marit.	carga y pax	0	0	0	1.894	2.800
X	Isla Huapi-Futrono	Oferta	lacustre	carga y pax	3.584	3.474	3.348	3.156	3.000
X	Lago Espolón	Oferta	lacustre	carga y pax	0	0	0	1.262	2.500
X	Illahuapi-Pitreño	Oferta	lacustre	carga y pax	1.297	1.463	1.451	2.209	3.000
X	Lago Pirihueico	Oferta	lacustre	carga y pax	0	0	0	8.521	8.200
X	Isla del Re-Niebla	Oferta	rio	carga y pax	2.075	2.156	2.120	2.104	2.100
X	La Barra-Trumao	Oferta	rio	carga y pax	2.594	2.755	2.678	2.735	2.900
X	Rio Calle-Calle	Oferta	rio	carga y pax	0	0	2.800	2.104	2.100
X	Valdivia-Punucapa	Oferta	rio	carga y pax	0	0	0	5.681	6.000
X	Chanquín-Huentemo	Oferta	caminerero	carga y pax	0	0	0	1.999	2.200
X	Isla Cheniao-Quicavi	S/I	S/I	S/I	1.297	0	0	0	0
X	Bahía San Pedro-Maquemapu	S/I	S/I	S/I	1.556	1.557	0	0	0
X	Chaihuín-Corral-Valdivia	S/I	S/I	S/I	0	1.318	0	0	0
XI	V. O'Higgins	Oferta	caminerero	carga	17.593	11.231	8.928	9.468	15.000
XI	Cochrane e interiores	demanda	caminerero	pax	13.124	0	26.158	0	24.637
XI	La Tapera	Oferta	caminerero	pax	1.271	2.554	3.125	2.946	4.000
XI	Pollux	Oferta	caminerero	pax	2.270	2.801	1.986	2.840	4.000
XI	Lago Verde-Coyhaique	Oferta	caminerero	pax	2.241	2.761	5.803	4.208	6.200
XI	V. Simpson-Seis Lagunas	Oferta	caminerero	pax	2.226	4.193	5.803	3.998	5.200
XI	Cochrane-San Lorenzo	Oferta	caminerero	pax	0	0	2.790	2.946	2.000
XI	Coyhaique-Nireh.-El Gato	Oferta	caminerero	pax	0	0	3.906	2.104	5.000
XI	La Junta-Pto. Cisnes	Oferta	caminerero	pax	0	0	3.013	3.998	1.500
XI	Pto. Ibáñez-Levicán	Oferta	caminerero	pax	0	0	1.674	2.630	3.200
XI	Lago Verde	demanda	aereo	carga y pax	0	599	1.539	1.052	1.000
XI	Villa O'Higgins	demanda	aereo	carga y pax	18.285	8.386	45.220	15.780	24.301
XI	Litoral sur	Oferta	marit.	carga y pax	13.364	12.862	20.088	18.936	24.500
XI	Litoral sur Austral 1	Oferta	marit.	carga y pax	3.437	4.738	6.696	6.838	5.300
XI	Litoral sur Austral 2	Oferta	marit.	carga y pax	0	0	0	0	4.700
XI	Litoral norte	Oferta	marit.	carga y pax	171.915	164.126	181.908	307.184	313.500
XI	Caleta Tortel-Pto Edén	Oferta	marit.	carga y pax	0	0	4.611	0	20.000
XI	Lago Cochrane	Oferta	lacustre	carga y pax	5.512	6.547	6.696	5.260	6.000
XI	Lago O'Higgins	Oferta	lacustre	carga y pax	6.615	6.170	9.263	9.468	14.000
XI	Lago G. Carrera	Oferta	lacustre	carga y pax	0	0	2.790	3.156	6.000
XI	Lago Caro	Oferta	lacustre	carga y pax	0	1.198	2.902	2.840	3.000
XI	Rio Baker 1	Oferta	rio	carga y pax	0	2.396	3.013	3.682	4.000
XI	Rio Baker 2	Oferta	rio	carga y pax	0	0	2.790	3.682	5.500
XI	Rio Palena	Oferta	rio	carga y pax	0	0	0	0	6.000
XI	Caleta Tortel-Pto Edén	Oferta	aereo	carga y pax	2.594	1.414	6.138	12.624	9.000
XI	Cochrane-Los Nadis	S/I	S/I	S/I	0	0	2.455	2.104	5.000
XII	Pta Arenas-Pto Williams	demanda	aereo	pax	24.643	22.762	20.423	11.572	21.000
XII	Pta Arenas-R. Bulnes-San Juan	Oferta	caminerero	pax	2.490	5.163	6.214	2.786	4.400
XII	Pta Arenas-R. Verde-Skyring	Oferta	caminerero	pax	2.672	3.354	4.687	1.894	2.800
XII	Pta Arenas-Poseción	Oferta	caminerero	pax	0	0	0	0	5.000
XII	Pta Arenas-Pampa Redonda	Oferta	caminerero	pax	0	0	0	0	1.860
XII	Pto Natales-Dorotea	Oferta	caminerero	pax	2.594	3.163	4.518	2.209	3.720
XII	Pto Natales-C° Castillo-C° Guido	Oferta	caminerero	pax	0	3.271	6.026	2.840	4.440
XII	Pta Arenas-Porvanir	Oferta	marit.	carga y pax	81.528	80.736	82.643	83.336	84.728
XII	Pta Arenas-Pto Williams	Oferta	marit.	carga y pax	40.549	46.603	61.380	65.168	64.839
XII	Pto Natales-Pto Montt	Oferta	marit.	carga y pax	154.705	67.023	117.524	125.875	129.270

Subsidios por Región, tipo, modo y objeto, en miles de \$ de 1998

Región	Modo	Objeto	Tipo										Total									
			Demanda					Oferta					S/I									
			1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998
V	marít.	carga y pax						0	152.039	179.860	161.715	231.701						0	152.039	179.860	161.715	231.701
	Total marít.							0	152.039	179.860	161.715	231.701						0	152.039	179.860	161.715	231.701
Total V								0	152.039	179.860	161.715	231.701						0	152.039	179.860	161.715	231.701
X	caminero	carga y pax						18.158	17.970	17.856	17.884	17.000						18.158	17.970	17.856	17.884	17.000
	Total caminero							0	0	0	1.999	2.200						0	0	0	1.999	2.200
	Total caminero							0	0	0	5.380	5.550						0	0	0	5.380	5.550
	lacustre	carga y pax						4.881	4.937	4.799	15.149	16.700						4.881	4.937	4.799	15.149	16.700
	Total lacustre							4.881	4.937	4.799	15.149	16.700						4.881	4.937	4.799	15.149	16.700
	marít.	carga y pax						2.724	2.516	2.455	10.204	13.100						2.724	2.516	2.455	10.204	13.100
	Total marít.							2.724	2.516	2.455	10.204	13.100						2.724	2.516	2.455	10.204	13.100
	rio	carga y pax						4.669	4.912	7.599	12.624	13.100						4.669	4.912	7.599	12.624	13.100
	Total rio							4.669	4.912	7.599	12.624	13.100						4.669	4.912	7.599	12.624	13.100
	S/I	S/I																2.853	2.875	0	0	0
	Total S/I																	2.853	2.875	0	0	0
Total X								30.432	30.335	32.709	63.240	67.650						33.285	33.210	32.709	63.240	67.650
VII	tren	pax						40.000	105.749	51.313	54.333	77.653						40.000	105.749	51.313	54.333	77.653
	Total tren							40.000	105.749	51.313	54.333	77.653						40.000	105.749	51.313	54.333	77.653
Total VII								40.000	105.749	51.313	54.333	77.653						40.000	105.749	51.313	54.333	77.653
VIII	marít.	carga y pax						3.891	0	6.919	2.731	7.350						3.891	0	6.919	2.731	7.350
	Total marít.							3.891	0	6.919	2.731	7.350						3.891	0	6.919	2.731	7.350
Total VIII								3.891	0	6.919	2.731	7.350						3.891	0	6.919	2.731	7.350
XI	aereo	carga y pax	18.285	8.985	46.760	16.832	25.301	2.594	1.414	6.138	12.624	9.000						20.879	10.399	52.898	29.456	34.301
	Total aereo		18.285	8.985	46.760	16.832	25.301	2.594	1.414	6.138	12.624	9.000						20.879	10.399	52.898	29.456	34.301
	caminero	carga						17.593	11.231	8.928	9.468	15.000						17.593	11.231	8.928	9.468	15.000
	Total caminero	pax	13.124	0	26.158	0	24.637	8.008	12.309	28.101	25.669	31.100						21.132	12.309	54.259	25.669	55.737
	Total caminero		13.124	0	26.158	0	24.637	25.600	23.541	37.029	35.137	48.100						38.725	23.541	63.187	35.137	70.737
	lacustre	carga y pax						12.127	13.915	21.650	20.724	29.000						12.127	13.915	21.650	20.724	29.000
	Total lacustre							12.127	13.915	21.650	20.724	29.000						12.127	13.915	21.650	20.724	29.000
	marít.	carga y pax						188.716	181.726	213.303	332.958	368.000						188.716	181.726	213.303	332.958	368.000
	Total marít.							188.716	181.726	213.303	332.958	368.000						188.716	181.726	213.303	332.958	368.000
	rio	carga y pax						0	2.396	5.803	7.364	15.500						0	2.396	5.803	7.364	15.500
	Total rio							0	2.396	5.803	7.364	15.500						0	2.396	5.803	7.364	15.500
	S/I	S/I																0	0	2.455	2.104	5.000
	Total S/I																	0	0	2.455	2.104	5.000
Total XI			31.409	8.985	72.917	16.832	49.938	229.037	222.991	283.924	408.807	467.600						260.447	231.976	359.296	427.743	522.538
XII	aereo	pax	24.643	22.762	20.423	11.572	21.000											24.643	22.762	20.423	11.572	21.000
	Total aereo		24.643	22.762	20.423	11.572	21.000											24.643	22.762	20.423	11.572	21.000
	caminero	pax						7.756	14.951	21.445	9.729	22.220						7.756	14.951	21.445	9.729	22.220
	Total caminero							7.756	14.951	21.445	9.729	22.220						7.756	14.951	21.445	9.729	22.220
	marít.	carga y pax						276.782	194.362	261.547	274.379	278.837						276.782	194.362	261.547	274.379	278.837
	Total marít.							276.782	194.362	261.547	274.379	278.837						276.782	194.362	261.547	274.379	278.837
Total XII			24.643	22.762	20.423	11.572	21.000	284.538	208.313	282.992	284.108	301.057						309.181	232.075	303.415	295.680	322.057
Total general			56.052	31.747	93.340	28.404	70.938	587.898	720.426	837.717	974.934	1.153.011						2.853	2.875	2.455	2.104	5.000

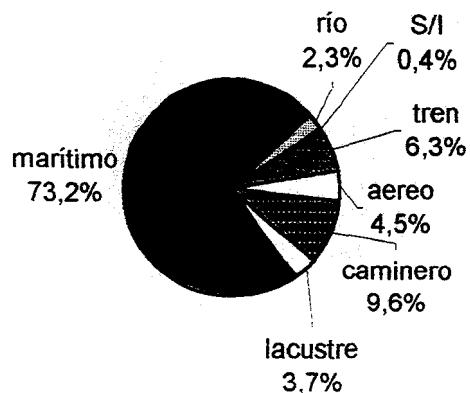
Subsidios por Región, en miles de \$ de 1998					
Región	Datos				
	Suma de 1994	Suma de 1995	Suma de 1996	Suma de 1997	Suma de 1998
V	0	152.039	179.860	161.715	231.701
X	33.285	33.210	32.709	63.240	67.650
VII	40.000	105.749	51.313	54.333	77.653
VIII	3.891	0	6.919	2.731	7.350
XI	260.447	231.976	359.296	427.743	522.538
XII	309.181	232.075	303.415	295.680	322.057
Total general	646.804	755.049	933.512	1.005.442	1.228.949

Composición de subsidios 1998 por región



Subsidios por modo en miles de \$ de 1998					
Modo	Datos				
	Suma de 1994	Suma de 1995	Suma de 1996	Suma de 1997	Suma de 1998
aereo	45.522	33.161	73.320	41.028	55.301
caminero	64.639	56.462	102.488	70.128	117.707
lacustre	17.008	18.852	26.449	35.873	45.700
marit.	472.113	530.643	664.085	781.988	898.988
río	4.669	7.308	13.402	19.988	28.600
S/I	2.853	2.875	2.455	2.104	5.000
tren	40.000	105.749	51.313	54.333	77.653
Total general	646.804	755.049	933.512	1.005.442	1.228.949

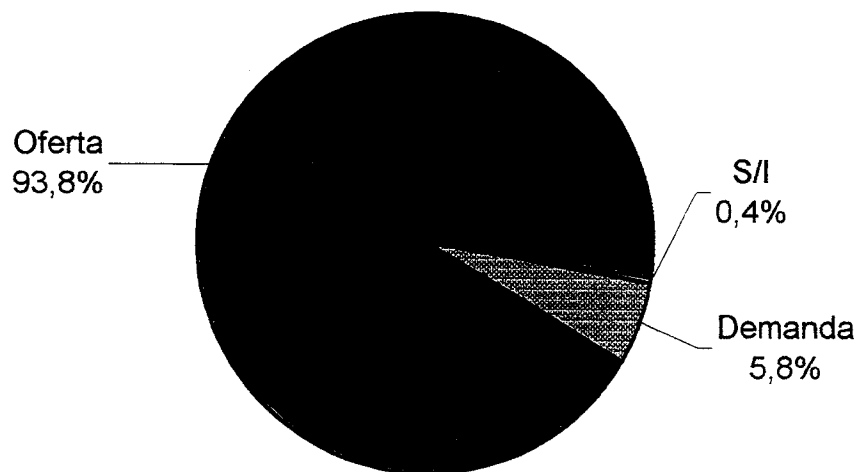
Composición de subsidios 1998 por modo



Subsidios por tipo, en miles de \$ de 1998

	Datos				
Tipo	Suma de 1994	Suma de 1995	Suma de 1996	Suma de 1997	Suma de 1998
demanda	56.052	31.747	93.340	28.404	70.938
Oferta	587.898	720.426	837.717	974.934	1.153.011
S/I	2.853	2.875	2.455	2.104	5.000
Total general	646.804	755.049	933.512	1.005.442	1.228.949

**Composición de subsidios 1998 por tipo
(oferta o demanda)**



PROCESO DE EVALUACION 1998
FICHA DE EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

FORMATO B
OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

I.- DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/ PROGRAMA	
1.1 Nombre del Programa/proyecto	
Programa Subsidios al transporte regional	Código: 28
1.2 En caso de ser Proyecto, señalar el programa del cual forma parte o la(s) política(s) a la cual(es) se vincula	
El programa se vincula con otras políticas orientadas a la integración territorial y el mejoramiento económico y social de localidades aisladas	
1.3 Ministerio Responsable:	
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), Subsecretaría de Transportes	
1.4 Servicio responsable (si corresponde):	
A. NIVEL DE DISEÑO DEL PROGRAMA/PROYECTO	
II. OBSERVACIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN QUE DA ORIGEN AL PROYECTO	
1. Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de políticas públicas	
<p>Tal como lo indica la Institución Responsable, el programa se orienta a asegurar una mejor integración territorial y económica de las zonas aisladas, que no pueden generar servicios de transporte privado con una adecuada frecuencia y tarifas. En este sentido está relacionado con las políticas de superación de la pobreza, de descentralización y regionalización y de asistencialidad en salud, educación, sanidad, vivienda, etc., que están descritas en distintos documentos oficiales y de análisis.</p> <p>Conviene destacar, sin embargo, que los servicios beneficiados por el programa se han asociado principalmente con zonas limítrofes, que presentan especial interés en cuanto a reafirmar la soberanía nacional. Así, se estima que en su manifestación práctica, el programa ha estado relacionado en forma prioritaria con una política de poblamiento del territorio nacional, de la que no se conoce una formulación explícita, oficial o no, pero que está implícita en distintas actividades de apoyo al transporte y comunicaciones de las zonas aisladas, especialmente fronterizas, que desarrollan diversos organismos y programas del Estado, como las instituciones de defensa (en particular la Armada), EMAZA (comercialización), el programa de subsidios a la telefonía rural y otros.</p> <p>Dicha política cuenta con una larga trayectoria, porque Estado chileno ha promovido, en forma estable durante toda su historia: a) el poblamiento generalizado de su territorio, especialmente en zonas fronterizas, y, b) la integración territorial a través del transporte y las comunicaciones, mediante la provisión directa de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones o el apoyo a operadores privados.</p> <p>Se estima que falta una formulación explícita de una política de poblamiento del territorio nacional y de apoyo a zonas aisladas que permita definir los objetivos del programa de subsidios al transporte, y coordinarlo con otras actividades y programas orientados a similares grupos objetivos, pero que pueden involucrar medidas contrapuestas, como por ejemplo, concentración de población rural dispersa para vivienda y servicios sociales.</p>	

2. Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar

La demanda por servicios de transporte es una demanda derivada que se genera por la distancia entre las localizaciones de distintas actividades (producción y consumo, residencia y trabajo, residencia y servicios públicos, etc.).

La posibilidad de subsidiar servicios de transporte requiere que la comunidad demandante no pueda justificar una oferta privada de dichos servicios, que le permita desarrollar adecuadamente sus actividades productivas y sociales o poder acceder a los beneficios de los programas asistenciales.

Para que convenga subsidiar el transporte es necesario que un cambio de localización involucre mayores costos que mantener la localización original, o que exista un valor social asociado a preservar la localización.

Los servicios de transporte son necesarios para superar los problemas de distancia entre los lugares de residencia y de trabajo o prestación de servicios, y de producción y de consumo, por lo tanto, en términos generales, siempre admiten como alternativa el acercar las localizaciones de las actividades.

Por lo tanto, para que exista la necesidad de transporte, es necesario, en forma previa, que exista una definición de los casos en que se considera como de interés del Estado, por razones sociales, económicas, culturales o de soberanía, que se mantengan o se desarrollen lugares de residencia, trabajo u otros, que no pueden sostenerse adecuadamente con los recursos propios de los interesados.

Desde un punto de vista económico, los subsidios a los servicios de transporte no deben introducir distorsiones que neutralicen los beneficios que están orientados a generar.

Conviene considerar que muchas localidades aisladas no cuentan con caminos, en circunstancias que el Estado provee en forma gratuita la infraestructura caminera de bajo tráfico (los peajes camineros se aplican a vías de alta demanda), lo que las deja en desventaja frente a las localidades que sí cuentan con conexión caminera

Desde un punto de vista social, los subsidios a bienes o servicios específicos se justifican sólo cuando constituyen una herramienta más eficiente que otras para promover grupos y comunidades más postergadas. Eficiencia, en este caso, es otorgar el máximo beneficio, desde el punto de vista los usuarios, con el mínimo costo de implementación, evasión y dispersión hacia personas que no pertenecen al grupo objetivo.

Actualmente, en Chile existen pocos casos de subsidios a bienes o servicios específicos, por la dificultad de controlar evasiones y dispersiones, y por las distorsiones que puede generar en el mercado afecto. Los más destacados son los subsidios a los servicios sanitarios, a la energía eléctrica y las subvenciones a ciertos colegios. En todos esos casos, la individualización de los beneficiarios es clara, sin mayores opciones de transferir el subsidio a usuarios no elegibles, y en dos de ellos, el mercado es regulado, por lo que no se generan distorsiones en la oferta.

Los subsidios al transporte, en cambio, presentan dificultades para controlar que se beneficien sólo usuarios elegibles, y, dependiendo de las condiciones bajo las cuales se otorgan, pueden introducir distorsiones en la oferta.

3. Observaciones y comentarios en torno a los antecedentes que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad:

(a) Constitucionales

Como justificaciones adicionales, cabe mencionar que la Constitución, en su artículo 1, establece que "Es deber de Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de la personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional", y, en forma más específica, el artículo 104 establece que "Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo (Capítulo XIII) se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo."

(b) Legales

Se estima que para las condiciones actuales de operación del programa, la ley de presupuesto establece todas las facultades y condiciones relevantes para su desarrollo y ejecución, excepto en el caso de los subsidios a la oferta de servicios de transporte marítimo, para los cuales DL N° 3.059 de 1979 establece condiciones de otorgamiento adicionales. En principio, el DFL N° 279 de 1960 sería redundante, porque no otorga facultades ni impone condiciones adicionales.

Sin embargo, se estima que debiera considerarse la posibilidad de contar con un reglamento que delimite en forma más precisa el objetivo y alcance de los subsidios a los servicios de transporte, y que estuviera en concordancia con las orientaciones generales de política respecto de subsidios y beneficios.

(c) Administrativos

Se observa una delegación amplia en las Intendencias, que si bien tiene la ventaja de permitir una identificación más inmediata de las necesidades y opciones de subsidio, no aprovecha las fortalezas que debería tener el nivel central del MTT en capacidad de análisis técnico y económico para el diseño de condiciones contractuales y sistemas de adjudicación.

No se tuvo conocimiento de instancias formales o informales de coordinación con otros organismos del Estado que desarrollan actividades orientadas a fines similares.

(d) De políticas de inversión

No procede

III. OBSERVACIONES EN TORNO A LA IDENTIFICACIÓN DEL FIN DEL PROGRAMA/PROYECTO

1. Observaciones y comentarios en torno al fin planteado por el programa/proyecto

Se estima que falta incorporar el poblamiento territorial como fin del programa, que delimite en forma más explícita las zonas que interesa mantener o desarrollar, y que permita diferenciarlas de zonas en que la integración de la población pueda realizarse a través de concentración en comunidades que cuentan con servicios sociales y con enlaces camineros expeditos.

Asimismo, se estima que el mejoramiento económico y social de localidades aisladas constituye un requisito para lograr los fines de una política de poblamiento, y no un fin en sí de los programas y proyectos asociados a dicha política, si bien constituye un fin de políticas sociales generales. Los programas y proyectos sociales deben lograr el mejoramiento económico y social de las comunidades más postergadas, pero no necesariamente manteniendo su localización. La localización se constituye una restricción cuando existe una definición de política de conservarla.

Debería precisarse que el programa de subsidios al transporte es una herramienta que se debe aplicar sólo cuando una localidad objetivo de poblamiento no cuenta con recursos como para sostener una oferta privada mínima de servicios de transporte que la integren con el resto del país. Se estima que en los restantes casos existirían otras herramientas más adecuadas para el apoyo económico y social de comunidades postergadas.

2. Observaciones y comentarios en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento del fin del programa/proyecto

Si se considera que el fin principal es el poblamiento del territorio nacional y no el apoyo socio económico de comunidades de bajos ingresos, entonces, los indicadores debieran ser los de población de las zonas objetivo y posiblemente, alguna forma de medición de las ventajas y desventajas que los habitantes aprecian por vivir en la localidad.

3. Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de fin se ha propuesto el programa/proyecto

Se requeriría establecer, en primer lugar, zonas objetivo de poblamiento, y luego, metas de población para cada zona.

4. Observaciones y comentarios en torno a los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el fin del programa/proyecto se ha logrado

Para obtener indicadores relevantes del grado de satisfacción de los habitantes de zonas aisladas se requeriría desarrollar estudios específicos, de seguimiento periódico, que arrojaran resultados comparables entre si.

<p>5. Observaciones y comentarios en torno al nivel o grado de cumplimiento del fin del programa/proyecto Faltan metas e información para estimar grados de cumplimiento</p>
<p>6. Observaciones y comentarios en torno a los supuestos necesarios para la "sustentabilidad" de los beneficios generados por el programa/proyecto</p>
<p>(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras El fin debiera responder a una política explícita, que permita realizar una coordinación adecuada de las acciones y programas que desarrollan distintos organismos</p>
<p>(b) A nivel de otras instituciones públicas Las acciones y programas de otras instituciones públicas orientadas a comunidades de zonas aisladas deben ser concordantes con una política de poblamiento territorial.</p>
<p>(c) A nivel de condiciones sociales Que las posibilidades de una comunidad objetivo de participar en el desarrollo e integrarse al resto de la comunidad nacional no sea autosustentable</p>
<p>(d) A nivel de condiciones económicas Se debe enfatizar el carácter subsidiario de los programas de apoyo, de forma que no introduzcan distorsiones que puedan incluso inhibir desarrollos privadamente rentables</p>
<p>(e) A nivel de condiciones políticas No hay observaciones</p>
<p>(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras No hay observaciones</p>
<p>III. OBSERVACIONES EN TORNO AL PROPÓSITO DEL PROGRAMA/PROYECTO</p>
<p>1. Observaciones y comentarios en torno al propósito planteado por el programa/proyecto Se estima que el propósito planteado por la institución responsable es demasiado genérico y no delimita un ámbito específico para el programa. En opinión de este panel, el programa debería limitarse a comunidades en zonas aisladas que se hayan definido como objetivo de poblamiento y que no pueden justificar servicios privados de transporte de un nivel mínimo como para asegurar una adecuada integración territorial, y no a objetivos asistenciales, para lo cual existirían otras herramientas más eficientes y que tienen mayor consistencia con las orientaciones generales de la política social.</p>
<p>2. Observaciones y comentarios en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento del propósito del programa/proyecto Se estima que los indicadores propuestos no permiten obtener una medida clara del cumplimiento del propósito del programa global, porque, por un lado, no miden nivel de servicio ni permiten determinar si las tarifas son asequibles, que fue el propósito propuesto, y por otro, abarca sólo localidades beneficiarias, cuando el propósito debiera tener un alcance amplio a nivel nacional: que todas las localidades elegibles cuenten con servicios de un nivel mínimo y tarifas adecuadas.</p>
<p>3. Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de propósito se ha propuesto el programa/proyecto? Falta establecer metas, en función de los indicadores que se adopten.</p>
<p>4. Observaciones y comentarios en torno a los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el propósito del programa/proyecto se ha logrado Se debe contar con sistemas de información normalizados, periódicos, y comparables entre sí, para poder constatar el logro del propósito</p>
<p>5. Observaciones y comentarios en torno al nivel o grado de cumplimiento del propósito del programa/proyecto? Faltan metas e información sobre indicadores</p>

<p>6. Observaciones y comentarios en torno a los supuestos que deben ocurrir para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del propósito del mismo</p>
<p>(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras Se estima que debiera aumentar el grado de apoyo y fiscalización que provee el nivel central del MTT, reduciendo la dependencia casi exclusiva en las capacidades propias de las SEREMITT</p>
<p>(b) A nivel de otras instituciones públicas Debe generarse una instancia de coordinación formal con otras instituciones públicas que desarrollan acciones y programas en zonas aisladas. Los subsidios a servicios en modos no camineros en zonas que tienen la opción de que se construya un camino, deben evaluarse en conjunto con Vialidad, para determinar la opción más adecuada (por ejemplo, el caso del subsidio al transporte ferroviario entre Talca y Constitución).</p>
<p>(c) A nivel de condiciones sociales No hay observaciones</p>
<p>(d) A nivel de condiciones económicas No debe existir la opción de servicios privados autofinanciados, y el subsidio no debería generar distorsiones que inhiban el desarrollo de nuevos servicios.</p>
<p>(e) A nivel de condiciones políticas No hay observaciones</p>
<p>(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras Es necesario que las condiciones en que se adjudica el subsidio generen efectiva competencia en el acceso, de forma que la oferta corresponda a condiciones eficientes.</p>

IV. OBSERVACIONES EN TORNO A LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA/PROYECTO
<p>1. Observaciones y comentarios en torno a los componentes que produce el programa/proyecto La Institución Responsable planteó que el programa consiste de un solo componente genérico: la entrega de subsidios para permitir el establecimiento de servicios regulares de transporte de pasajeros y carga, con los niveles de servicio y tarifas adecuadas En opinión de este panel, sería conveniente distinguir como componentes distintos los subsidios al transporte de carga de los subsidios al transporte de pasajeros (aún cuando pudieran coexistir en un mismo servicio subsidiado) porque el tipo de beneficios que genera y las condiciones de diseño que presentan difieren significativamente. En teoría, también debería distinguirse como componentes distintos los subsidios a la oferta y los subsidios a la demanda, porque los primeros se orientan a generar un servicio de transporte de mejor nivel y menores tarifas, y requieren de un diseño del servicio y de un proceso de licitación y adjudicación, en cambio, los segundos tienen como prerequisite que exista una oferta previa de transporte, y su justificación es estrictamente asistencial. Sin embargo, los subsidios a la demanda representan menos del 6% del total, por lo que no constituyen un parte significativa del programa.</p>
<p>2. Observaciones y comentarios en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento de los componentes del programa/proyecto Como indicadores globales, la institución responsable presentó el número de subsidios y el monto de subsidio otorgado. Dichos indicadores se consideran inadecuados para realizar un diagnóstico del componente, porque la eficiencia del programa no es proporcional ni al número de subsidios ni al monto otorgado. Incluso, en algunos casos, un subsidio podría introducir distorsiones en el mercado de servicios de transporte, que introduzcan costos mayores que los beneficios que genera. Se estima que una proposición de indicadores requeriría un estudio específico</p>
<p>3. Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de componente se ha propuesto el programa/proyecto Deben establecerse metas a nivel de componente que respondan al propósito del programa y los recursos disponibles, respecto de lo cual no es posible realizar una proposición con los antecedentes disponibles.</p>
<p>4. Observaciones y comentarios en torno a los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que los componentes del programa/proyecto se han logrado Los medios de verificación dependerán de los indicadores que se adopten, que se estima deben ser distintos a los propuestos por la Institución Responsable.</p>
<p>5. Observaciones y comentarios en torno al nivel o grado de cumplimiento de los componentes del programa/proyecto Faltan elementos como para diagnosticar el grado de cumplimiento del componente</p>
<p>6. Observaciones y comentarios en torno a los supuestos que deben ocurrir a nivel de componentes para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Propósito del mismo</p>
<p>(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras En opinión de este panel, las Intendencias no son instituciones co-ejecutoras sino ejecutoras directas, por delegación, lo que significa que no son una condición externa fuera del control del programa, sino uno de los aspectos se deben controlar directamente para su éxito</p>
<p>(b) A nivel de otras instituciones públicas Que exista coordinación con instituciones que pueden usar transporte, sustituirlo (p.ej. EMAZA) o proveer soluciones alternativas (Vialidad). No se cuenta con evidencia que dicha coordinación exista</p>
<p>(c) A nivel de condiciones sociales No hay observaciones</p>
<p>(d) A nivel de condiciones económicas No hay observaciones</p>
<p>(e) A nivel de condiciones políticas No hay observaciones</p>

<p>(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras No hay observaciones</p>
<p>7. Observaciones en torno a la presentación del para qué y/o para quienes se producen los componentes del programa/proyecto</p>
<p>(a) Observaciones y comentarios en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa/proyecto La descentralización del programa razonablemente asegura que los subsidios beneficien sectores de bajos ingresos, especialmente para los servicios de transporte de pasajeros, pero no se cuenta con información centralizada sobre caracterización de usuarios.</p>
<p>(b) Observaciones y comentarios en torno a la presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos No se cuenta con información centralizada, pero por las características del programa, no debiera ser significativamente mayor que los beneficiarios objetivo</p>
<p>(c) Observaciones y comentarios en torno a la identificación del número real de beneficiarios que utilizan los componentes producidos por el programa/proyecto No se cuenta con información centralizada</p>
<p>(d) Observaciones y comentarios en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa Se estima que en general deben tender a coincidir con los beneficiarios originales</p>
<p>8. Observaciones y comentarios en torno a los efectos del uso que los beneficiarios hacen de los componentes que entrega el programa Existen tres tipos de efectos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizan viajes o transportan carga en forma más oportuna y a menor costo, cuando el subsidio da origen a un nuevo servicio de mejor nivel • Aumentan su ingreso cuando reducen el costo de los viajes que realizaría de todas formas • Obtienen un beneficio por los viajes adicionales que realizan por menor costo del viaje debido al subsidio

B. NIVEL DE GESTION DEL PROGRAMA/PROYECTO

V. OBSERVACIONES EN TORNO A LAS ACTIVIDADES DEL PROGRAMA/PROYECTO

1. Observaciones y comentarios en torno a las actividades que se debe cumplir para completar cada uno de los Componentes del programa/proyecto

La Institución Responsable incluyó como actividades sólo las que realiza centralmente, eminentemente administrativas, y no las actividades que realizan las Intendencias, por delegación del MTT, que son las determinantes para que el programa sea o no eficiente.

Las Intendencias, con la participación de las SEREMITT, realizan las actividades de identificación, diseño, evaluación, proceso de licitación y adjudicación y fiscalización, que son las que determinan la eficacia y eficiencia del programa. El nivel central del MTT presta escaso o ningún apoyo, en gran medida porque las Intendencias no lo solicitan, debido a que siguen procesos rutinarios, ya establecidos.

Para las actividades que realizan las Intendencias no existe seguimiento o fiscalización central que esté formalmente establecida, por lo que no se cuenta con información respecto de su eficiencia y eficacia

2. Observaciones en torno a los sistemas de producción de los componentes

(a) Observaciones y comentarios en torno a los mecanismos mediante los cuales se producen los componentes

El otorgamiento de subsidios se rige predominantemente por criterios históricos, otorgándose subsidios a los mismo servicios, bajo las mismas condiciones, con escaso análisis del efecto de los cambios económicos y sociales en la validez sobre los considerandos que originaron cada subsidio.

No existe un procedimiento marco para la identificación, diseño y evaluación de los subsidios o para la elaboración de bases de licitación y proceso de adjudicación. Al respecto, actualmente el MTT ha contratado un estudio para desarrollar una metodología de diseño y evaluación de servicios subsidiados, aún en ejecución

(b) Observaciones y comentarios en torno a la organización que se ha dado el programa/proyecto para la producción de los componentes

El programa se caracteriza por un diseño y ejecución descentralizado, que presenta la ventaja de facilitar la identificación de los problemas y el planteamiento de soluciones adecuadas a las particularidades de cada caso y de permitir que se establezcan coordinaciones en terreno con otros organismo regionales. Ello es especialmente importante para los subsidios de bajo monto, que no justifican el desarrollo de estudios específico.

Las principales debilidades son la falta de criterios y procedimientos homogéneos, ausencia de coordinación con otras instituciones centrales a nivel de programas y posible debilidad en análisis y diseños que podrían ser aplicables en forma general, pero que no se justifica desarrollar a nivel regional.

(c) Observaciones y comentarios en torno a la estructura de la Gerencia del Programa/proyecto y de sus responsabilidades

La Gerencia del Programa es virtualmente inexistente (3 profesionales de dedicación parcial, estimada en menos de un 10% de su tiempo total), por lo que no es posible fiscalizar el resultado de la delegación que se realiza en las Intendencias. Se estima que con su actual estructura, la Gerencia del Proyecto depende casi enteramente de las decisiones que adopten y las acciones que realicen las Intendencias, sin contar con capacidad para fiscalizar su desempeño ni para brindar un apoyo técnico especializado. Es decir, con los recursos actuales, se estima que la Gerencia del proyecto puede ejercer sólo una responsabilidad nominal, que no está en condiciones de sustentar con procedimientos de seguimiento y verificación.

3. Observaciones en torno a los instrumentos de gestión del programa

(a) Observaciones y comentarios en torno a los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del programa/proyecto

No existe un seguimiento sistemático de la información solicitada a las Seremitt

(b) Observaciones y comentarios en torno a los indicadores de gestión e impacto del programa/proyecto

No existen indicadores centralizados de gestión e impacto del programa

VI. OBSERVACIONES EN TORNO A LOS ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS
Falta información detallada, a nivel central, sobre los presupuestos y costos de los distintos servicios subsidiados, y en caso de que se elaborara, actualmente no habría capacidad de análisis
VII. OBSERVACIONES EN TORNO A LOS APRENDIZAJES DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA/PROYECTO Y A LAS PROYECCIONES DEL MISMO
1. Observaciones y comentarios en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del programa/proyecto
Este panel comparte plenamente la opinión de la institución responsable en el sentido de que es necesario objetivizar la aplicación de estos recursos de acuerdo a los objetivos que se persiguen. Es más, en su forma actual, el programa no tiene una concepción de conjunto, sino que es el agrupamiento de subsidios que se abordan caso por caso, básicamente a nivel regional. Es importante señalar que la institución responsable ha contratado un estudio para definir una metodología de evaluación de los subsidios, que está próximo a completarse.
2. Observaciones y comentarios en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje
Se estima que el aprendizaje a nivel operativo ha tenido lugar en las regiones; el principal aprendizaje a nivel central, sería la conveniencia de aplicar un enfoque global al programa y homogéneo para los subsidios que lo componen.
3. Observaciones y comentarios en torno a la situación sin continuidad del programa/proyecto
Se comparte la opinión que para muchas de las comunidades beneficiadas la continuidad del programa es crítica para asegurar su permanencia en la localidad en que residen
4. Observaciones y comentarios en torno a los posibles retornos de programa/proyecto (sociales, económicos o políticos, directos o indirectos) que permitan pronosticar la autosustentabilidad del programa/proyecto a mediano o largo plazo
Se estima que el programa presenta altos retornos en los casos en que el programa asegura la existencia de servicios de transporte en zonas prioritarias para el poblamiento territorial, sobre todo si se considera que compromete montos relativamente bajos del presupuesto nacional. Si bien en la opinión de estos panelistas el programa requiere de un esfuerzo importante para lograr un diseño y gestión global adecuada, se estima que dada la sensibilidad política de los aspectos resguardados, todo cambio debiera introducirse después de un análisis detallado de sus consecuencias generales para las comunidades afectadas. Incluso los casos en que el objetivo de un subsidio es primordialmente asistencial, y que por lo tanto, el subsidio al transporte probablemente no es la herramienta más adecuada, su discontinuación debiera realizarse sólo después de tener en operación otros instrumentos más eficientes.

PROCESO DE EVALUACION 1998
FICHA DE EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

FORMATO C
OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

I.- DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/ PROGRAMA	
1.1 Nombre del Programa/proyecto	
Programa Subsidios al transporte regional	Código: 28
1.2 En caso de ser Proyecto, señalar el programa del cual forma parte o la(s) política(s) a la cual(es) se vincula	
El programa se vincula con otras políticas orientadas a la integración territorial y el mejoramiento económico y social de localidades aisladas. En opinión de este panel, se vincula en forma prioritaria con una política de poblamiento territorial.	
1.3 Ministerio Responsable:	
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), Subsecretaría de Transportes	
1.4 Servicio responsable (si corresponde):	
A. NIVEL DE DISEÑO DEL PROGRAMA/PROYECTO	
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN QUE DA ORIGEN AL PROYECTO	
1. Conclusiones en torno a la justificación a nivel de políticas públicas	
<p>El programa no tiene actualmente una formulación como tal, sino que agrupa proyectos específicos que han surgido caso por caso, y que muchas veces responden al objetivo de darle continuidad a servicios que históricamente se han subsidiados mediante otros mecanismos, especialmente a través de algunos servicios no autofinanciados que prestaban instituciones o empresas del Estado.</p> <p>En opinión de este panel, el programa se justificaría principalmente como parte integrante de una política de poblamiento del territorio nacional, que subyace en una serie de actividades del Estado, incluyendo las instituciones de defensa (en particular la Armada), EMAZA (comercialización), el programa de subsidios a la telefonía rural y otros.</p> <p>La Institución Responsable no ha proporcionado ninguna formulación explícita, oficial o extraoficial de una política de poblamiento. Sin embargo, por información periodística ("El Mercurio", 12 de julio de 1998, pág. D6), se ha tenido conocimiento que en 1994 se formó una Comisión Nacional para el Estudio e Incorporación de las Fronteras Interiores al Desarrollo Nacional, la que razonablemente debería haber abordado el tema, y que habría entregado un informe el 25 de abril de 1995. El MTT no habría formado parte de dicha comisión.</p>	
2. Recomendaciones en torno a la justificación a nivel de políticas públicas	
<p>Se recomienda formular en forma explícita una política de poblamiento territorial, que defina zonas prioritarias para promover su poblamiento e integración, y que permita articular en forma adecuada las distintas acciones y programas que se orientan a ese objetivo.</p> <p>La formulación de una política de poblamiento territorial excede tanto el ámbito de la unidad ejecutora como del MTT, por lo tanto, en caso de acogerse la recomendación, debiera ser abordada por un ente que pudiera comprometer y coordinar los distintos organismos involucrados (Gobierno interior, Defensa, MTT, Bienes Nacionales, Corfo, etc.), como por ejemplo, equivalente a la Comisión Nacional para el Estudio e Incorporación de las Fronteras Interiores al Desarrollo Nacional.</p>	

3. Conclusiones en torno a la justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar

Los subsidios a servicios de cualquier tipo constituyen una excepción dentro de las actividades de fomento y asistenciales del Estado, debido a las limitaciones que presentan como herramienta de apoyo y transferencia.

Se estima que los subsidios a los servicios de transporte, en particular, son relativamente poco eficientes para objetivos de mejoramiento económico y social, por las siguientes razones principales:

- Al subsidiar operaciones no rentables, el incentivo de los operadores es a minimizar costos y no a mejorar el nivel de servicio, por lo que se requiere estricta fiscalización.
- El transporte constituye un servicio intermedio, que no es demandado como tal, por lo tanto beneficiará en mayor grado a las personas que tienen mayor demanda por viajes, que normalmente coincidirán con las de mayores ingresos dentro de cada comunidad.
- Inhiben el desarrollo de servicios alternativos, que en ciertos casos podrían ser autofinanciados y responder en forma más adecuada a la demanda
- Pueden generar beneficios a los operadores, a costa de los beneficiarios, en la medida en que exista limitada competencia en el acceso.
- Pueden representar un bajo beneficio para los usuarios, en relación con los costos involucrados, si el nivel de servicio no está adecuadamente proporcionado a su demanda por viajes. En ese caso, los usuarios podrían valorizar más un subsidio directo en efectivo, que les permita una distribución del gasto distinta y les reporte mayores beneficios.

Los subsidios a la demanda de transporte presentan la limitación de ser de difícil control de uso por parte de los beneficiarios objetivo, y corresponder a un servicio intermedio, que por sí no genera externalidades positivas, sino sólo en la medida en que mejore el acceso a bienes y servicios finales que sí presenten externalidades positivas

Los únicos casos en que los servicios de transporte generan un beneficio social directo, es cuando existe un interés nacional en incrementar la integración territorial, concediéndole a los viajes un valor social mayor que la valorización que le otorgan los usuarios .

Con todo, los subsidios a los servicios de transporte y a la demanda por transporte que actualmente se otorgan, benefician efectivamente a comunidades de bajos recursos,

4. Recomendaciones en torno a la justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar

- Como orientación de largo plazo, los subsidios a los servicios de transporte debieran otorgarse sólo para comunidades que, en ausencia de subsidio, no contarían con servicios de transporte que brinden un nivel de servicio que se estime como el mínimo para lograr una adecuada integración territorial
- En el corto y mediano plazo, se justifica mantener los subsidios actuales, aún si existieran herramientas más adecuadas para promover el mejoramiento social y económico de las comunidades beneficiadas, mientras no se implementen efectivamente dichas herramientas

5. Conclusiones en torno a los antecedentes que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad: constitucionales, legales, administrativos y políticas de inversión

A nivel constitucional, el artículo 1, establece que "Es deber de Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional", lo que puede interpretarse como un mandato genérico, tanto para la integración territorial, como para el mejoramiento social y económico de los grupos más postergados.

En forma más específica, el artículo 104 establece que "Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo (Capítulo XIII) se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo."

En el artículo 19 N° 22, la constitución contempla que se otorguen beneficios directos o indirectos no discriminatorios a determinados sectores, individualizando explícitamente las zonas geográficas como categoría para conceder dichos beneficios. El mismo artículo establece que los beneficios directos e indirectos se pueden otorgar sólo en virtud de una ley

La facultad de conceder subsidios al transporte está contemplada en los siguientes cuerpos legales:

- DFL N° 279 de 1960
- DL N° 3.059 de 1979, Ley de Marina Mercante, artículo 14 (introducido por la ley N° 18.454 de 1985)
- Ley de presupuesto

Se estima que para las condiciones actuales de operación del programa, la ley de presupuesto establece todas las facultades y condiciones relevantes para su desarrollo y ejecución, excepto en el caso de los subsidios a la oferta de servicios de transporte marítimo, para los cuales DL N° 3.059 de 1979 establece condiciones de otorgamiento adicionales. En principio, el DFL N° 279 de 1960 sería redundante, porque no otorga facultades ni impone condiciones adicionales.

No existen disposiciones reglamentarias que fijen procedimientos o responsabilidades específicas por la ejecución del programa, excepto en lo que se refiere a subsidios al transporte marítimo. La ley de presupuestos faculta al Ministerio de Transportes para delegar los procesos de licitación y otorgamiento de los subsidios en las Intendencias, las que los otorgan todos excepto dos. Dentro de las Intendencias, el organismo encargado es la Secretaría Regional de Transportes y Telecomunicaciones (SEREMITT).

6. Recomendaciones en torno a los antecedentes que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad: constitucionales, legales, administrativos y políticas de inversión

- Estudiar la posibilidad de contar con un reglamento que delimite en forma más precisa el objetivo y alcance de los subsidios a los servicios de transporte, y que esté en concordancia con las orientaciones generales de política respecto de subsidios y beneficios.
- Estudiar la posibilidad de radicar la responsabilidad de la ejecución del programa directamente en las Intendencias, que actualmente lo realizan por delegación, y, complementariamente, establecer la responsabilidad del nivel central del MTT de: a) definir el marco global y los procedimientos que deben aplicarse, b) prestar apoyo técnico, y c) aprobar o rechazar las bases de licitación y la adjudicación de los subsidios. Dichas responsabilidades serían adicionales a la función que actualmente realiza el MTT de aprobar o rechazar los subsidios propuestos por las Intendencias y de priorizarlos.
- Establecer instancias formales de coordinación con otros organismos del Estado que: a) pueden usar transporte o sustituirlo (p. ej. EMAZA, la Armada), b) proveer soluciones alternativas (Vialidad, p. ej. en el caso del subsidio al servicio ferroviario entre Talca y Constitución, que podría sustituirse por la construcción de un camino), o afectar la demanda por viajes (p. ej. Salud, que puede o no establecer postas o consultorios más cercanos a las zonas objetivo). Ello, idealmente dentro del marco de una política explícita.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LA IDENTIFICACIÓN DEL FIN DEL PROGRAMA/PROYECTO

1. Conclusiones en torno al fin planteado por el programa/proyecto

Se estima que el fin de contribuir a la integración territorial y al mejoramiento económico y social de localidades aisladas, planteado por la Institución Responsable, puede ser contradictorio con programas sociales que en algunos casos (especialmente vivienda), promueven la concentración en localidades menos aisladas, que cuentan con servicios sociales y con enlaces expeditos.

2. Recomendaciones en torno al fin planteado por el programa/proyecto

- Establecer el poblamiento y la integración de zonas aisladas como el fin del programa.
- Delimitar en forma explícita las zonas que interesa poblar e integrar, diferenciándolas de zonas en que las acciones sociales del Estado pueden realizarse a través de concentrar la población en localidades menos aisladas, que cuentan con servicios sociales y con enlaces camineros expeditos
- Establecer un procedimiento marco para definir los instrumentos más adecuados para promover el poblamiento y la integración según el tipo de condiciones que se presente en cada caso

3. Conclusiones en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento del fin del programa/proyecto

Los indicadores para el cumplimiento del fin deben abarcar el universo de los beneficiarios potenciales de la política general en la que participa el programa, y no sólo los actuales beneficiarios de este programa específico.

En todo caso, los indicadores del fin debieran incluir la población de las zonas objetivo e indicadores de su condición social y económica, y posiblemente, alguna medición de la forma en que los habitantes aprecian las ventajas y desventajas de vivir en la localidad,

4. Recomendaciones en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento del fin del programa/proyecto

En la medida en que no existe un fin claramente definido, no es posible recomendar indicadores específicos.

Sin embargo, cualquiera sea el fin preciso que se adopte, sería necesario, para medir su nivel de logro general, desarrollar los siguientes aspectos:

- En primer lugar, definir el universo de zonas aisladas objetivo
- Definir indicadores relevantes (población, densidad poblacional, ingresos, acceso a programas sociales, etc.)
- Realizar un levantamiento de las condiciones actuales en términos de los indicadores definidos
- Establecer un procedimiento para que las mediciones futuras de los indicadores sean consistentes y comparables.

5. Conclusiones en torno a las metas que a nivel de fin se ha propuesto el programa/proyecto

El programa no cuenta con metas a nivel de fin

6. Recomendaciones en torno a las metas que a nivel de fin se ha propuesto el programa/proyecto

No es posible hacer recomendaciones respecto de metas generales a nivel de fin.

Con todo, para efectos de la coordinación del programa de subsidios al transporte con el resto de los programas que contribuyan al logro del fin, se deberán establecer metas respecto de los niveles mínimos de servicio aceptables para el transporte de pasajeros y carga

7. Conclusiones en torno a los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el fin del programa/proyecto se ha logrado

No procede porque se considera que los indicadores propuestos no son adecuados

8. Recomendaciones en torno a los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el fin del programa/proyecto se ha logrado

No procede, porque se recomienda elaborar nuevos indicadores

9. Conclusiones en torno al nivel o grado de cumplimiento del fin del programa/proyecto

No se ha contado con información suficiente como para formar una apreciación del grado de cumplimiento del programa a nivel de fin.

No obstante, por su descentralización, se puede presumir que efectivamente el programa constituye un aporte de recursos a las comunidades de zonas aisladas de menores ingresos

10. Recomendaciones en torno al nivel o grado de cumplimiento del fin del programa/proyecto

Si bien la información disponible no permite estimar el grado de cumplimiento del programa a nivel de fin, se recomienda no realizar cambios en el programa hasta contar con un análisis adecuado, y con herramientas de apoyo alternativo, para no correr el riesgo de afectar a comunidades que viven en condiciones precarias, en una forma que podría ser crítica.

11. Conclusiones en torno a los supuestos necesarios para la “sustentabilidad” de los beneficios generados por el programa/proyecto, a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras, otras instituciones públicas, condiciones sociales, condiciones económicas, condiciones políticas y de instituciones o empresas privadas ejecutoras

Se estima que una política de poblamiento territorial debe lograr un mejoramiento económico y social de localidades objetivo.

Para que sea conveniente aplicar subsidios al transporte en el logro de dicho mejoramiento, es necesario que constituya una herramienta más eficiente que otras alternativas.

En general, los subsidios de servicios presentan limitaciones por problemas de incentivos, de focalización, de diseño técnico y de nivel de servicio, por las distorsiones que pueden introducir, y por el costo de fiscalización y control requerido.

12. Recomendaciones en torno a los supuestos necesarios para la “sustentabilidad” de los beneficios generados por el programa/proyecto, a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras, otras instituciones públicas, condiciones sociales, condiciones económicas, condiciones políticas y de instituciones o empresas privadas ejecutoras

- Los subsidios al transporte no debieran aplicarse en forma generalizada, sino sólo en los casos en que la demanda de una comunidad objetivo no pueda justificar servicios privados de transporte que ofrezcan un nivel de servicio y tarifas que cumplan condiciones mínimas preestablecidas.
- En general, el peso de la responsabilidad por lograr el fin debería recaer en otras herramientas de apoyo y fomento.

<p>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO AL PROPÓSITO DEL PROGRAMA/PROYECTO</p>
<p>1. Conclusiones en torno al propósito planteado por el programa/proyecto El propósito de que la población de sectores aislados cuente con servicios de transporte de pasajeros y de carga con niveles de servicio adecuados y tarifas "asequibles" debe limitarse a comunidades que sea del interés del Estado de mantener y promover en su actual localización, de forma que no se produzcan contradicciones con, por ejemplo, una política de subsidios a la vivienda que busque concentrar la población en localidades menos aisladas.</p>
<p>2. Recomendaciones en torno al propósito planteado por el programa/proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> • El nivel de servicio mínimo para lograr una integración adecuada de localidades objetivo, y el nivel de tarifas "asequibles", debieran estar definidas en una política general de poblamiento e integración de zonas aisladas. • El propósito del programa debiera ser asegurar que dichos mínimos se cumplan, sin introducir distorsiones que neutralicen los beneficios del programa
<p>3. Conclusiones en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento del propósito del programa/proyecto Los indicadores planteados por la Institución Responsable se orientan a volúmenes de transporte y costo de los subsidios. Dejan sin cubrir el propósito del programa, en términos de alcance geográfico (debiera abarcar todas las zonas aisladas que cumplan con determinadas condiciones, sean o no beneficiarias actuales), y de nivel de servicio y tarifas.</p>
<p>4. Recomendaciones en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento del propósito del programa/proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar un levantamiento de zonas aisladas objetivo • Definir para cada zona los niveles de servicio mínimos y las tarifas máximas aceptables • Diseñar un indicador que pondere los niveles de servicio y tarifas efectivas en las distintas zonas, y las compare con los mínimos.
<p>5. Conclusiones en torno a las metas que a nivel de propósito se ha propuesto el programa/proyecto No existen metas planteadas</p>
<p>6. Recomendaciones en torno a las metas que a nivel de propósito se ha propuesto el programa/proyecto Las metas se deberán definir de acuerdo con el estado inicial que arroje el levantamiento y con los recursos disponibles</p>
<p>7. Conclusiones en torno a los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el propósito del programa/proyecto se ha logrado En caso de definir nuevos indicadores, se deberán identificar los sistemas de verificación apropiados, incluyendo la posibilidad de recabar información sistemática de base</p>
<p>8. Recomendaciones en torno a los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el propósito del programa/proyecto se ha logrado Se deberían definir indicadores de baja complejidad, y en especial, de bajo costo de recopilación, porque algunos programas involucran montos bajos que no justifican estudios costosos</p>
<p>9. Conclusiones en torno al nivel o grado de cumplimiento del propósito del programa/proyecto La información disponible es insuficiente para estimar el grado de cumplimiento del proyecto, porque las cifras de transporte, por si solas, no permiten saber si el nivel de servicio es el adecuado para las localidades beneficiadas y si existen o no otras localidades que presentan niveles de servicio o tarifas inadecuadas. Se puede presumir que la descentralización asegura que los subsidios se orienten a las comunidades que dentro de la respectiva región, presentan las mayores carencias de servicios de transporte</p>

10. Recomendaciones en torno al nivel o grado de cumplimiento del propósito del programa/proyecto

Es necesario definir en forma previa el propósito del programa, para poder establecer y evaluar el cumplimiento de metas

11. Conclusiones en torno a los supuestos que deben ocurrir para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Fin del mismo, a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras, otras instituciones públicas, condiciones sociales, condiciones económicas, condiciones políticas y de instituciones o empresas privadas ejecutoras

Considerando que la recomendación de este panel es que los subsidios al transporte no se apliquen en forma generalizada a las localidades aisladas, sino en aquellos casos en que no existe una herramienta más eficiente para lograr una adecuada integración al desarrollo, se requiere que las instituciones co-ejecutoras a nivel de fin, apliquen efectivamente las herramientas de su responsabilidad. Por ejemplo, la falta de un adecuado servicio de transporte de carga podría deberse a que no se ha otorgado un apoyo crediticio y técnico necesario como para que una comunidad tenga una producción rentable, que de existir, justificaría la provisión privada de servicios de transporte. En este ejemplo, la herramienta que debería aplicarse es el apoyo técnico y financiero y no un subsidio al transporte.

La Institución Responsable consideró a las Intendencias como instituciones co-ejecutoras a nivel de propósito. Sin embargo, en opinión de este panel, las Intendencias no son instituciones co-ejecutoras, en el sentido de constituir un ente externo fuera del control del ejecutor del programa, porque actualmente su rol de ejecutoras directas del programa procede de una delegación voluntaria y revocable que realiza el MTT.

La condición económica básica que se requiere para que el programa contribuya eficientemente al logro del fin, es que los subsidios al transporte no generen distorsiones de mercado que neutralicen sus beneficios, y que constituyan la herramienta más adecuada para las solucionar los problemas de cada comunidad beneficiaria.

12. Recomendaciones en torno a los supuestos que deben ocurrir para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Fin del mismo, a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras, otras instituciones públicas, condiciones sociales, condiciones económicas, condiciones políticas y de instituciones o empresas privadas ejecutoras

- Establecer una coordinación formal con otras instituciones públicas que realizan acciones orientadas a la integración de zonas aisladas al desarrollo nacional.
- No se plantean recomendaciones respecto de las Intendencias porque este panel es de la opinión que son entes ejecutores directos, por delegación.

<p>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA/PROYECTO</p>
<p>1. Conclusiones en torno a los componentes que produce el programa/proyecto</p> <p>En opinión de este panel, sería conveniente distinguir como componentes distintos los subsidios al transporte de carga de los subsidios al transporte de pasajeros (aún cuando pudieran coexistir en un mismo servicio subsidiado) porque el tipo de beneficios que genera y las condiciones de diseño que presentan difieren significativamente.</p> <p>En teoría, también debiera distinguirse como componentes distintos los subsidios a la oferta y los subsidios a la demanda, porque los primeros se orientan a generar un servicio de transporte de mejor nivel y menores tarifas, y requieren de un diseño del servicio y de un proceso de licitación y adjudicación, en cambio, los segundos tienen como prerequisite que exista una oferta previa de transporte, y su justificación es estrictamente asistencial. Sin embargo, los subsidios a la demanda representan menos del 6% del total, por lo que no constituyen un parte significativa del programa..</p>
<p>2. Recomendaciones en torno a los componentes que produce el programa/proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda analizar la posibilidad de reemplazar los subsidios a la demanda por una pensión asistencial monetaria directa, por el mismo monto, que permita al beneficiario optimizar su uso. Para los viajes orientados a acceder a programas de apoyo, convendría considerar la posibilidad de que la institución responsable de cada programa tuviera la obligación de asegurar una acceso expedito por parte de la población en zonas aisladas objetivo, con lo cual internalizaría el costo de transporte y optimizaría la decisión entre prestarlo en lugares distantes y acercarse a los usuarios. En el caso de viajes asociados a situaciones accidentales, de ocurrencia poco frecuente, se podría considerar la contratación de seguros cuya póliza fuera de responsabilidad del gobierno regional. En general, interesa que las personas de menores ingresos mejoren su condición económica de modo que aumente su demanda por viajes, más que realicen más viajes porque enfrentan un costo menor que el de producción del viaje. • Respecto de los subsidios a la oferta, se aplica lo recomendado en el punto IV, es decir, que el otorgamiento de subsidios debe asegurar que las comunidades objetivo cuenten con servicios de transporte que satisfagan niveles mínimos y tarifas adecuadas para su realidad económica, y que los subsidios no introduzcan distorsiones que neutralicen sus beneficios. • Se recomienda analizar con particular detalle los subsidios a la carga, porque más que integración, implican un fomento productivo que probablemente puede ser reemplazado con ventaja por otros instrumentos más directos.
<p>3. Conclusiones en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento de los componentes del programa/proyecto</p> <p>Los indicadores propuestos por la Institución Responsable (Nº de servicios subsidiados y monto de subsidios asignados) no son suficientes como para establecer si los componentes cumplen o no el propósito</p>
<p>4. Recomendaciones en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento de los componentes del programa/proyecto</p> <p>Los indicadores deben establecer el grado en que los servicios de transporte de zonas objetivo cumplen o no con niveles mínimos y tarifas adecuadas.</p>
<p>5. Conclusiones en torno a las metas que a nivel de componente se ha propuesto el programa/proyecto</p> <p>Falta definir metas.</p>
<p>6. Recomendaciones en torno a las metas que a nivel de componente se ha propuesto el programa/proyecto</p> <p>Debe realizarse un levantamiento de la situación base, y fijar metas consistentes con los recursos disponibles.</p>
<p>7. Conclusiones en torno a los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que los componentes del programa/proyecto se han logrado</p> <p>Se requeriría cambiar los indicadores, y por ende, los medios de verificación</p>

<p>8. Recomendaciones en torno a los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que los componentes del programa/proyecto se han logrado Definir medios de verificación lo más simples posibles, para no recargar los costos del programa</p>
<p>9. Conclusiones en torno al nivel o grado de cumplimiento de los componentes del programa/proyecto No se cuenta con antecedentes como para realizar una adecuada estimación del grado de cumplimiento de los componentes del programa, sin perjuicio de que pueda presumirse que los subsidios entregan un apoyo importante a comunidades de zonas aisladas de bajos recursos</p>
<p>10. Recomendaciones en torno al nivel o grado de cumplimiento de los componentes del programa/proyecto Se recomienda realizar un análisis del enfoque general del programa, definiendo las condiciones bajo las cuales es conveniente aplicarlo, con el objeto de maximizar sus resultados netos para los beneficiarios objetivo. El estudio contratado por el MTT, actualmente en ejecución, se orienta a desarrollar una metodología de evaluación cuantitativa para el otorgamiento de subsidios, pero de acuerdo con la información disponible, no aborda el análisis de cuando es pertinente mantener la localización de una determinada comunidad, ni las ventajas y limitaciones relativas de los subsidios al transporte frente a otros instrumentos alternativos.</p>
<p>11. Conclusiones en torno a los supuestos que deben ocurrir a nivel de componentes para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Propósito del mismo, a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras, otras instituciones públicas, condiciones sociales, condiciones económicas, condiciones políticas y de instituciones o empresas privadas ejecutoras En opinión de este panel, las Intendencias no son instituciones co-ejecutoras sino ejecutoras directas, por delegación, lo que significa que no son una condición externa fuera del control del programa, sino uno de los aspectos controlables directamente dentro de éste. El rol subsidiario propuesto para el programa respecto del fin, es válido a nivel de componente, lo que implica que se requiere que las instituciones que prestan el rol central en el apoyo e integración de zonas aisladas objetivo, apliquen adecuadamente las herramientas de su responsabilidad. No se cuenta con evidencia que exista coordinación con instituciones que: a) pueden usar transporte o sustituirlo (p. ej. EMAZA, la Armada), b) proveer soluciones alternativas (Vialidad, p. ej. en el caso del subsidio al servicio ferroviario entre Talca y Constitución, que podría sustituirse por la construcción de un camino), o afectar la demanda por viajes (p. ej. Salud, que puede o no establecer postas o consultorios más cercanos a las zonas objetivo). El programa requiere que las zonas en que se aplique presenten condiciones sociales postergadas y condiciones económicas que no sustenten servicios privados de transporte de nivel mínimo</p>
<p>12. Recomendaciones en torno a los supuestos que deben ocurrir a nivel de componentes para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Propósito del mismo, a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras, otras instituciones públicas, condiciones sociales, condiciones económicas, condiciones políticas y de instituciones o empresas privadas ejecutoras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar coordinación formal con las instituciones que prestan apoyo y colaboran en la integración de zonas aisladas objetivo • Asegurar coordinación con instituciones que pueden usar transporte o sustituirlo (p.ej. EMAZA, la Armada), proveer soluciones alternativas (Vialidad), o afectar la demanda por viajes (p. ej. Salud.
<p>13 Conclusiones y recomendaciones en torno a la presentación del para qué o para quienes se producen los componentes del programa/proyecto (a) Conclusiones en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa/proyecto La descentralización del programa razonablemente asegura que los subsidios beneficien sectores de bajos ingresos, especialmente para los servicios de transporte de pasajeros, pero no se cuenta con información centralizada o regional sobre caracterización de usuarios, excepto para la VII Región.</p>

<p>(b) Recomendaciones en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa/proyecto Elaborar la caracterización de los actuales beneficiarios</p>
<p>(c) Conclusiones en torno a la presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos No se cuenta con información centralizada, pero por las características del programa, no debiera ser significativamente mayor que los beneficiarios objetivo</p>
<p>(d) Recomendaciones en torno a la presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos Realizar un estudio para identificar el universo de potenciales beneficiarios, posiblemente utilizando una metodología simple, basada en información disponible.</p>
<p>(e) Conclusiones en torno a la identificación del número real de beneficiarios que utilizan los componentes producidos por el programa/proyecto No se cuenta con información centralizada periódica.</p>
<p>(f) Recomendaciones en torno a la identificación del número real de beneficiarios que utilizan los componentes producidos por el programa/proyecto No es relevante en este caso, porque los beneficiarios efectivos tienden a coincidir estrechamente con los beneficiarios iniciales de cada servicio</p>
<p>(g) Conclusiones en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa Se estima que en general deben tender a coincidir con los beneficiarios originales</p>
<p>(h) Recomendaciones en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa No es relevante en este caso, porque los beneficiarios efectivos tienden a coincidir estrechamente con los beneficiarios iniciales de cada servicio</p>
<p>14. Conclusiones en torno a los efectos del uso que los beneficiarios hacen de los componentes que entrega el programa Existen tres tipos de efectos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizan viajes o transportan carga en forma más oportuna y a menor costo, cuando el subsidio da origen a un nuevo servicio de mejor nivel • Aumentan su ingreso cuando reducen el costo de los viajes que realizaría de todas formas • Obtienen un beneficio por los viajes adicionales que realizan por menor costo del viaje
<p>15. Recomendaciones en torno a los efectos del uso que los beneficiarios hacen de los componentes que entrega el programa El programa debe focalizarse en subsidiar servicios de transporte que aseguren un nivel mínimo, porque es el único beneficio que no puede ser otorgado con herramientas alternativas.</p>
<p>16. Conclusiones en torno al impacto en la población objetivo realmente beneficiada por el programa/proyecto No existen estudios de impacto</p>
<p>17. Recomendaciones en torno al impacto en la población objetivo realmente beneficiada por el programa/proyecto Elaborar una metodología para estimar impacto, que utilice al máximo posible información existente, y que sea aplicable para los distintos servicios subsidiados</p>

B. NIVEL DE GESTION DEL PROGRAMA/PROYECTO
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LAS ACTIVIDADES DEL PROGRAMA/PROYECTO
<p>1. Conclusiones en torno a las actividades que se debe cumplir para completar cada uno de los Componentes del programa/proyecto</p> <p>La Institución Responsable incluyó como actividades sólo las que realiza centralmente, de aprobación o rechazo de proyectos de subsidio y su priorización, en la etapa de diseño, y actividades eminentemente administrativas en la etapa de ejecución. No incluyó las actividades que realizan las Intendencias, por delegación del MTT, que son las determinantes para que el programa sea o no eficiente.</p> <p>Las Intendencias, con la participación de las SEREMITT, realizan las actividades de identificación, diseño, evaluación, proceso de licitación y adjudicación y fiscalización, que son las que determinan la eficacia y eficiencia del programa. El nivel central del MTT presta escaso o ningún apoyo, en gran medida porque las Intendencias no lo solicitan, debido a que siguen procesos rutinarios, ya establecidos. Para estas actividades no existe seguimiento o fiscalización central que esté formalmente establecida, por lo que no se cuenta con información respecto de su eficiencia y eficacia</p>
<p>2. Recomendaciones en torno a las actividades que se debe cumplir para completar cada uno de los Componentes del programa/proyecto</p> <p>Se debe enfatizar la necesidad de que se cumplan adecuadamente las actividades de identificación, diseño, evaluación, proceso de licitación y adjudicación, y fiscalización.</p>
<p>3. Conclusiones y recomendaciones en torno a los sistemas de producción de los componentes</p> <p>(a) Conclusiones en torno a los mecanismos mediante los cuales se producen los componentes</p> <p>El otorgamiento de subsidios se rige predominantemente por criterios históricos, otorgándose subsidios a los mismo servicios, bajo las mismas condiciones, con escaso análisis del efecto de los cambios económicos y sociales en la validez sobre las considerandos que originaron cada subsidio.</p> <p>No existe un procedimiento marco para la identificación, diseño y evaluación de los subsidios o para la elaboración de bases de licitación y proceso de adjudicación. Al respecto, actualmente el MTT ha contratado un estudio para desarrollar una metodología de diseño y evaluación de servicios subsidiados, aún en ejecución</p>
<p>(b) Recomendaciones en torno a los mecanismos mediante los cuales se producen los componentes</p> <p>Debería elaborarse un procedimiento marco para la identificación, diseño y evaluación de los subsidios, y para la elaboración de bases de licitación y proceso de adjudicación, que permitiera la aplicación de criterios homogéneos.</p>
<p>(c) Conclusiones en torno a la organización que se ha dado el programa/proyecto para la producción de los componentes</p> <p>Actualmente la unidad ejecutora es el nivel central del MTT, quien delega la parte crítica de la producción de los componentes en las Intendencias y Seremitt, sin prestar un apoyo o fiscalización técnica relevante. El nivel central del MTT participa activamente en la aprobación o rechazo de proyectos de subsidio y en su priorización, pero en la etapa de ejecución sólo realiza actividades administrativas.</p> <p>La delegación tiene la ventaja que la identificación de problemas y soluciones están más directamente en contacto con la realidad sobre la que se interviene</p> <p>La fórmula de delegación, en la práctica es nominal, en el sentido que no existe fiscalización de sus resultados, por lo tanto las Intendencias son las ejecutores efectivas del programa</p>

(d) Recomendaciones en torno a la organización que se ha dado el programa/proyecto para la producción de los componentes

- Este panel recomienda que la glosa respectiva de la Ley de Presupuesto se redacte en términos tales que las Intendencias sean formalmente las ejecutoras del programa, radicando la responsabilidad directa en los organismos que están en mejor condición para cautelarla. En particular, la redacción debiera permitir que el traspaso de fondos por parte del MTT a las Intendencias no deba regirse por el ORD. N° 70490 de 1976 de la Contraloría General de la República (dispone que deben rendir cuentas ante el MTT), sino que ellas sean las responsables últimas del buen uso de los fondos.
- En estas funciones, las Intendencias deben contar con la participación y colaboración de las Seremitt.
- El MTT, a nivel central, debe mantener su rol de aprobar o rechazar, y de priorizar los proyectos de subsidio propuestos por las Intendencias, pero además, en la etapa de ejecución debiera asumir un rol de apoyo y contraloría técnica del programa, definiendo el marco global y los procedimientos que deben aplicarse, y debería aprobar o rechazar las bases de licitación y la asignación de los subsidios. Para ello, se recomienda analizar la posibilidad que las bases de licitación y la asignación de los subsidios requieran de la firma del Subsecretario de Transportes.
- Para elaborar el marco legal y administrativo correspondiente a las proposiciones anteriores, se recomienda realizar un análisis jurídico detallado, que aborde, entre otras materias, las facultades y responsabilidades de las Intendencias en su doble rol de gobierno interior de cada región (Art. 1 y 2 de la Ley N° 19.175) y órgano ejecutivo del gobierno regional (Art. N° 23 y 24 de la misma Ley), y las obligaciones y dependencias de las Seremitt.

(e) Conclusiones en torno a la estructura de la Gerencia del Programa/proyecto y de sus responsabilidades

A nivel central, la estructura se limita a tres funcionarios de dedicación parcial (estimada en menos de un 10% de su tiempo total), que no están en condiciones de prestar un apoyo y fiscalización efectiva a las Intendencias, y que no tendrían ninguna posibilidad de prescindir de la delegación que actualmente se hace.

A nivel de las Intendencias y Seremitt, no se dispuso de información suficiente como para realizar un diagnóstico confiable respecto de si la estructura existente es o no adecuada.

(f) Recomendaciones en torno a la estructura de la Gerencia del Programa/proyecto y de sus responsabilidades

- Se debe reforzar la estructura central para que esté en condiciones de prestar un efectivo apoyo técnico a las Intendencias y pueda realizar una fiscalización adecuada de los procedimientos aplicados.
- A nivel de las Intendencias y Seremitt debería evaluarse si la actual estructura tiene la capacidad de abordar en forma eficiente las actividades que deben realizar.

4. Conclusiones y recomendaciones en torno a los instrumentos de gestión del programa

(a) Conclusiones en torno a los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del programa/proyecto

Si bien se solicita información periódica a las Seremitt, no existen procedimientos formales y homogéneos de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del programa

(b) Recomendaciones en torno a los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del programa/proyecto

Realizar un estudio para establecer sistemas de monitoreo eficientes, de un costo proporcionado al monto de los recursos involucrados.

(c) Conclusiones en torno a los indicadores de gestión e impacto del programa/proyecto

No existen indicadores de gestión e impacto del programa

(d) Recomendaciones en torno a los indicadores de gestión e impacto del programa/proyecto

Realizar un estudio para establecer indicadores de gestión e impacto representativos, de un costo proporcionado al monto de los recursos involucrados

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

1. Conclusiones en torno a la eficiencia del programa/proyecto (realizar análisis de costo histórico 94-98 de los componentes producidos por el programa/proyecto y compararlos con los de otros proyectos públicos o privados similares)

El programa presenta niveles extraordinariamente bajos en el costo de producción de sus componentes, porque en la práctica no utiliza recursos humanos exclusivos, y los restantes costos son poco relevantes (publicaciones, inscripciones, etc.). Probablemente, en el caso de que no existiera el programa, no existiría ninguna reducción en costo de personal, por lo tanto, para efectos prácticos puede considerarse que en términos marginales, el programa no tiene costos de producción.

Sin embargo, dicha situación no implica que la ejecución sea eficiente, porque se asocia con una escasa capacidad de diseñar, evaluar y fiscalizar el programa, con lo cual puede presumirse que se está incurriendo en significativos costos por menor eficiencia en el uso de los recursos destinados al programa.

Los antecedentes disponibles no permiten realizar un diagnóstico confiable de los niveles de eficiencia en la ejecución del programa y por lo tanto no se pueden estimar los costos que se estaría incurriendo por ejecución subóptima. Sin embargo, a modo de ejemplo, y sin contar con un análisis detallado, se pueden mencionar las siguientes situaciones que dan pie a prevenciones respecto de la eficiencia:

- De un total de 48 subsidios licitados en 1998, para los que se cuenta con información, 30 tuvieron un solo oferente (más del 60%) y 10 tuvieron dos oferentes. Es decir, las licitaciones generan escasa o ninguna competencia en el acceso, con lo que se corre el riesgo que los subsidios beneficien más a los proveedores que a los usuarios.
- El transporte ferroviario de pasajeros entre Talca y Constitución recibe por un lado un subsidio al servicio, y por otro, aportes (subsidios) del Estado para mejorar la infraestructura en el tramo. De acuerdo con la experiencia de estos panelistas, pero sin haber realizado un análisis específico, se estima que probablemente tendría menor costo total y generaría mayores beneficios a la comunidad la construcción de un camino de bajo estándar para atender las mismas comunidades, para lo cual incluso podría aprovecharse parte de la infraestructura ferroviaria.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS APRENDIZAJES DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA/PROYECTO Y A LAS PROYECCIONES DEL MISMO

1. Conclusiones en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del programa/proyecto

La falta de diseño global, de procedimientos generales y de información de impacto, hacen que el aprendizaje más relevante sea la conveniencia de contar con una mayor estructuración y capacidad de control sobre el programa.

A nivel regional, se puede presumir que ha existido un aprendizaje práctico a través de la ejecución del programa

2. Recomendaciones en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del programa/proyecto

- Se debería realizar un estudio detallado del impacto del programa y una evaluación de los beneficios que no se han materializado por diseño y ejecución subóptimo

3. Conclusiones en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

El aprendizaje a nivel regional es de carácter individual, de los funcionarios directamente involucrados, sin que se tenga conocimiento de sistemas para objetivizar, traspasar o intercambiar dicha experiencia.

4. Recomendaciones en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

- Los SEREMITT de las regiones que participan en el programa debieran reunirse en forma periódica, para intercambiar experiencias y encontrar soluciones comunes a problemas compartidos.

5. Conclusiones en torno a la situación sin continuidad del programa/proyecto

Si el programa se descontinúa sin entregar los fondos a las mismas comunidades, por otras vías, los actuales beneficiarios experimentarían una reducción en su nivel de ingreso, lo que podría originar una emigración de habitantes hacia centros menos aislados (ello que no es necesariamente negativo en todos los casos).

Si el programa se descontinúa, pero canalizando los mismos fondos a las actuales comunidades beneficiaria, mediante otros instrumentos, el efecto sería ambiguo, dependiendo de la eficiencia relativa de los nuevos instrumentos respecto del subsidio al transporte, lo que a su vez dependerá de las condiciones específica que se enfrentan en cada caso.

6. Recomendaciones en torno a la situación sin continuidad del programa/proyecto

- No se debe descontinuar o reducir el programa sin antes haber analizado e implementado instrumentos alternativos para canalizar recursos equivalente a las comunidades beneficiarias que interesa que continúen en su actual localización.

7. Conclusiones en torno a los posibles retornos de programa/proyecto (sociales, económicos o políticos, directos o indirectos) que permitan pronosticar la autosustentabilidad del programa/proyecto a mediano o largo plazo

En la medida en que se llegue a cumplir cabalmente el fin de integración de zonas aisladas al desarrollo nacional, sobre bases estables y autosustentables, el programa perdería su razón de ser, porque razonablemente dichas comunidades tendrían la capacidad económica suficiente como para justificar servicios privados de transporte no subsidiados.

8. Recomendaciones en torno a los posibles retornos de programa/proyecto (sociales, económicos o políticos, directos o indirectos) que permitan pronosticar la autosustentabilidad del programa/proyecto a mediano o largo plazo

- El programa debe visualizarse como esencialmente transitorio, mientras las comunidades aisladas no alcancen un adecuado nivel de desarrollo.

IX. SINTESIS DE RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

A. En torno al diseño del programa/proyecto (En relación a la eficacia y eficiencia del Programa)

- 1) Se recomienda que se formule de manera explícita una política de poblamiento territorial, que:
 - a) Establezca zonas que interesa poblar e integrar, por razones sociales, económicas, culturales o de soberanía, diferenciándolas de zonas en que las acciones sociales del Estado pueden realizarse a través de concentrar la población en localidades menos aisladas,
 - b) Defina los niveles mínimos de servicio aceptables para el transporte de pasajeros y carga, y,
 - c) Permita coordinar en forma adecuada las distintas acciones y programas de las instituciones del Estado que se orientan al mismo objetivo, como Defensa (en particular la Armada), EMAZA (comercialización), etc.

La formulación de la política debería corresponder a un ente con las atribuciones necesarias para comprometer y coordinar los distintos organismos involucrados (Gobierno interior, Defensa, MTT, Bienes Nacionales, Corfo, etc.), que sea, por ejemplo, equivalente a la Comisión Nacional para el Estudio e Incorporación de las Fronteras Interiores al Desarrollo Nacional.
- 2) Definir el diseño global del programa, con sus objetivos y alcance, indicadores y metas, estableciendo las condiciones en que los subsidios al transporte constituyan un instrumento adecuado para el poblamiento e integración de localidades aisladas. El estudio contratado por el MTT, actualmente en ejecución, aborda aspectos metodológicos para otorgar subsidios pero de acuerdo con la información disponible, no aborda el análisis de cuando es pertinente mantener la localización de una determinada comunidad, ni las ventajas y limitaciones relativas de los subsidios al transporte frente a otros instrumentos alternativos.
- 3) Los subsidios a los servicios de transporte constituyen una herramienta que tiende a generar distorsiones y que es de difícil diseño y control, por lo que debieran otorgarse sólo para comunidades que:
 - a) Interesa preservar en su localización, y,
 - b) No contarían con servicios de transporte, en ausencia de subsidio, que brinden un nivel de servicio que se determine como el mínimo para lograr una adecuada integración territorial.
- 4) Se recomienda analizar la posibilidad de reemplazar los subsidios a la demanda por otros instrumentos de apoyo y fomento, que generen beneficios al menos equivalentes.
- 5) Se debe establecer una coordinación formal con otras instituciones públicas que: a) pueden usar transporte o sustituirlo (p. ej. EMAZA, la Armada), b) proveer soluciones alternativas (Vialidad, p. ej. en el caso del subsidio al servicio ferroviario entre Talca y Constitución, que podría sustituirse por la construcción de un camino), o afectar la demanda por viajes (p. ej. Salud, que puede o no establecer postas o consultorios más cercanos a las zonas objetivo).
- 6) No se debe discontinuar o reducir el programa, en ninguna de sus partes, antes de haber analizado e implementado instrumentos alternativos para canalizar recursos equivalentes a las comunidades beneficiarias que interesa que continúen en su actual localización, porque en caso contrario podría originarse una emigración de habitantes hacia centros menos aislados.
- 7) Para las localidades aisladas que no cuentan con caminos, convendría considerar una compensación por el costo de construcción y mantención que se ahorra el Estado, la que podría entregarse mediante otros instrumentos, incluyendo subsidios al transporte.
- 8) En resumen, se recomienda no discontinuar o reducir el programa antes de implementar instrumento alternativos, porque se estima eficaz, pero se debería analizar en detalle su diseño, porque en algunos casos podrían existir instrumentos más eficientes para lograr el fin.

B. En torno a la gestión del programa (En relación a la eficacia y eficiencia del Programa)

- 1) Este panel recomienda que las Intendencias se conviertan formalmente en las ejecutoras del programa, asumiendo la responsabilidad directa en su respectiva región, que en la práctica ya ejercen, con escaso apoyo central. El instrumento para ello debiera ser la glosa respectiva de la Ley de Presupuesto, la que debiera estar respaldada por un análisis jurídico detallado, que aborde, entre otras materias, el doble rol de las Intendencias (como gobierno interior de cada región y como órgano ejecutivo del gobierno regional) y la dependencia de las Seremitt para estos efectos. En todo caso, una de las fortalezas de la organización actual del programa es su carácter descentralizado, lo que es especialmente necesario por la especificidad de los problemas que aborda.
- 2) El MTT debiera asumir un rol de apoyo y contraloría técnica del programa, a cargo de las siguientes funciones: a) Definir el marco global y los procedimientos que deben aplicarse, que permita la aplicación de criterios homogéneos; b) Prestar apoyo técnico, y, c) Aprobar o rechazar las bases de licitación y la asignación de los subsidios. En todo caso, el MTT, a nivel central, debe mantener su rol de aprobar o rechazar los proyectos de subsidio propuestos por las Intendencias, y de priorizarlos.
- 3) Se debe reforzar la estructura central para que esté en condiciones de prestar un efectivo apoyo técnico a las Intendencias, y pueda realizar una fiscalización adecuada de los procedimientos aplicados.
- 4) Se debe analizar la forma de corregir el bajo número de postulantes en las licitaciones (en 1998, de 48 licitaciones con información, 30 tuvieron un solo oferente y 10 tuvieron dos)
- 5) Independientemente que esté establecida una coordinación formal con otras instituciones públicas, a nivel de gestión debería existir una coordinación activa con organismos que pueden usar transporte o sustituirlo, proveer soluciones alternativas, o afectar la demanda por viajes.
- 6) Se debería realizar un estudio detallado del impacto del programa y una evaluación de los beneficios que no se han materializado por diseño y ejecución subóptimos
- 7) Se debería realizar un estudio para establecer sistemas de monitoreo eficientes e indicadores de gestión e impacto representativos. Actualmente no existe información suficiente para determinar el grado de eficiencia que alcanzan los distintos servicios subsidiados. El costo de los sistemas que se implementen debe estar proporcionado con el monto de los recursos involucrados. Dicho estudio sería complementario al estudio de metodología de diseño y evaluación de servicios subsidiados, actualmente en ejecución
- 8) Los SEREMITT de las regiones que participan en el programa debieran reunirse en forma periódica, para intercambiar experiencias y encontrar soluciones comunes a problemas compartidos

X. REFERENCIAS

1. Señalar los documentos en base a los cuales se llevó a cabo el análisis

- Constitución Política de la República de Chile, edición 1998
- DFL 279 de 1960
- Decreto Ley N° 3.059 de 1979 de Fomento a la Marina Mercante, Artículo 14
- Ley N° 19.175 (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional), actualizada a 1993
- Ley de Presupuestos para el año 1998, partida 19
- Resolución exenta N° 599 de abril de 1998 del MTT, que pone fondos a disposición del Sr. Intendente de la XII Región
- Minuta explicativa de los objetivos del programa, los recursos involucrados de 1990 a la fecha y un listado preliminar de los servicios que se subsidiarían en 1998.
- Minuta descriptiva del programa y de los servicios subsidiados en 1996 (marzo 1996)
- Cuadro estadístico de los servicios subsidiados en 1996
- Cuadros descriptivos de los servicios subsidiados en 1998
- Estudio sobre subsidios al transporte marítimo austral, Inecon, para el MTT, 1991
- Estudio "Análisis de una metodología de asignación de subsidios al transporte", Preinforme final, AG Ingenieros Ltda., contratado por el MTT, en ejecución

2. Señalar nombres de las personas entrevistadas, instituciones y fechas de las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación

Sr. Enrique Runin, profesional responsable, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, reuniones el 9 y 16 de junio y 1° de julio

Sr. Raúl Carrasco, asesor legal del programa, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, reuniones el 9 y 16 de junio y 1° de julio

Sr. Vicente Pardo, Profesional Calificado del Comité Asesor, reunión el 1° de julio

Sra. Sandra Rojas y Sr. Mario Bórquez, Profesionales Calificados del Comité Asesor, reunión el 17 de julio

COMENTARIOS Y
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL
DE EVALUACION POR PARTE DE LA
INSTITUCION RESPONSABLE

AGOSTO 1998



Ministerio de
Transportes y
Telecomunicaciones

MEMORANDUM N° 0631

SANTIAGO, Septiembre 15 de 1998

**DE : VICENTE PARDO D.
JEFE DE DIVISION DE NORMAS Y CONTROL**

**A : SR. SUBDIRECTOR DE RACIONALIZACION Y FUNCION
PUBLICA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS, MINISTERIO DE HACIENDA**

En respuesta a lo solicitado mediante su carta C601/98 de fecha 26.08.98, adjunto remito a Ud. el documento que contiene los comentarios al informe final de la evaluación del Programa de Subsidios al Transporte.

Saluda atentamente a Ud.,


VICENTE PARDO BRAZ
Jefe de la División de Normas y Control


ERZ/aoc

COMENTARIOS AL INFORME FINAL

EVALUACION DEL PROGRAMA DE SUBSIDIOS AL TRANSPORTE REGIONAL

Como comentario general sobre las conclusiones de la evaluación efectuada a este programa, se puede señalar que éstas contienen elementos orientados al mejoramiento de la ejecución del mismo. En ese sentido, las recomendaciones hechas complementan las acciones que esta Secretaría de Estado ha desarrollado en el último tiempo, orientadas a objetivizar la aplicación del programa. Cabe mencionar que la evaluación coincidió con el desarrollo de un estudio contratado por este Ministerio, cuyo objetivo específico era construir una metodología de evaluación para aplicar el programa.

Por lo anteriormente señalado, algunas de sus conclusiones son de utilidad para este Ministerio, las cuales serán analizadas y consideradas para su implantación. Sin embargo, existen otras que no son compartidas por este Ministerio, ya sea porque exceden el alcance que a juicio de este Ministerio debe tener el programa, o debido a que entran en un ámbito que no es de su competencia.

Los comentarios a cada una de las recomendaciones se presenta a continuación:

En torno al diseño del programa:

Recomendación 1.

“Se recomienda que se formule de manera explícita una política de poblamiento territorial, que:

- a) Establezca zonas que interesa poblar e integrar, por razones sociales, económicas, culturales o de soberanía, diferenciándolas de zonas en que las acciones sociales del Estado pueden realizarse a través de concentrar la población en localidades menos aisladas.
- b) Defina los niveles mínimos de servicio aceptables para el transporte de pasajeros y carga, y
- c) Permita coordinar en forma adecuada las distintas acciones y programas de las instituciones del Estado que se orientan al mismo objetivo, como Defensa (en particular la Armada), EMAZA (comercialización), etc.

La formulación de la política debería corresponder a un ente con las atribuciones necesarias para comprometer y coordinar los distintos organismos involucrados (Gobierno interior, Defensa, MTT, Bienes Nacionales, Corfo, etc.), que sea, por ejemplo, equivalente a la Comisión Nacional para el Estudio e Incorporación de las Fronteras Interiores al Desarrollo Nacional.”

Comentario:

No se considera justificable definir sólo para efectos de la aplicación de este programa, una Política de Poblamiento Territorial. Por otra parte, las atribuciones de esta Secretaría de Estado no le permiten asumir una responsabilidad de tal magnitud.

La definición de niveles de servicio aceptables es un aspecto sumamente subjetivo. La proposición del panel en este aspecto no resuelve la falta de objetividad de la aplicación del programa. Actualmente dicha definición se produce en el momento en que las autoridades regionales establecen un determinado nivel de servicio para cada licitación. Una vez que se disponga de la nueva metodología de evaluación que elabora el Ministerio, será posible evaluar con mayor objetividad los beneficios y costos asociados a distintos niveles de servicio que se quiera dar a un determinado servicio.

Recomendación 2:

“Definir el diseño global del programa, con sus objetivos y alcance, indicadores y metas, estableciendo las condiciones en que los subsidios al transporte constituyan un instrumento adecuado para el poblamiento e integración de localidades aisladas. El estudio contratado por el MTT, actualmente en ejecución, aborda aspectos metodológicos para otorgar subsidios pero de acuerdo con la información disponible, no aborda el análisis de cuanto es pertinente mantener la localización de una determinada comunidad, ni las ventajas y limitaciones relativas de los subsidios al transporte frente a otros instrumentos alternativos.”

Comentario:

A partir de las distintas recomendaciones que se obtuvieron de la evaluación efectuada por el panel así como del resultado del estudio contratado por este Ministerio, se avanzará en un definición más precisa de los objetivos y alcances del programa.

Por otra parte se concuerda con la recomendación de definir indicadores y metas que permitan efectuar un seguimiento más detallado del programa.

Recomendación 3:

“Los subsidios a los servicios de transporte constituyen una herramienta que tiende a generar distorsiones y que es de difícil control, por lo que debieran otorgarse sólo para comunidades que:

a) Interesa preservar en su localización, y,

- b) No contarían con servicios de transporte, en ausencia de subsidio, que brinden un nivel de servicio que se determine como el mínimo para lograr una adecuada integración territorial.”

Comentario:

En términos generales el programa ha estado históricamente orientado en el sentido indicado. Se trabajará en hacer más explícita dicha orientación.

Recomendación 4:

“Se recomienda analizar la posibilidad de reemplazar los subsidios a la demanda por otros instrumentos de apoyo y fomento, que generen beneficios al menos equivalentes.”

Comentario:

La tendencia de los últimos años se ha orientado a disminuir los subsidios a la demanda. A partir de esta recomendación se confirma la conveniencia de ello.

La implantación de otros instrumentos de apoyo y fomento exceden el ámbito de competencia de este Ministerio.

Recomendación 5:

“Se debe establecer una coordinación formal con otras instituciones públicas que:

- a) Pueden usar transporte o sustituirlo (p. ej. EMAZA, la Armada),
- b) Proveer soluciones alternativas (Vialidad, p. ej. en el caso del subsidio al servicio ferroviario entre Talca y Constitución, que podría sustituirse por la construcción de un camino), o afectar la demanda por viajes (p. ej. Salud, que puede o no establecer posta o consultorios más cercanos a las zonas objetivo).”

Comentario:

Se fortalecerá las instancias de coordinación que existen a nivel regional.

Recomendación 6:

“No se debe discontinuar o reducir el programa, en ninguna de sus partes, antes de haber analizado e implementado instrumentos alternativos para canalizar recursos equivalentes a las comunidades beneficiarias que interesa que continúen en su actual localización, porque

en caso contrario podría originarse una emigración de habitantes hacia centros menos aislados.”

Comentario:

Estamos de acuerdo en que los cambios que se introduzcan deben producirse en forma gradual, y por lo tanto, en aquellos que competen a este Ministerio, se privilegiará dicho criterio.

Recomendación 7:

“Para las localidades aisladas que no cuentan con caminos, convendría considerar una compensación por el costo de construcción y mantención que se ahorra el Estado, la que podría entregarse mediante otros instrumentos, incluyendo subsidios al transporte.”

Comentario:

El único instrumento que posee este Ministerio para ello es precisamente el programa de subsidios al transporte. La aplicación de otros instrumentos dependerá de la política de otros organismos públicos sobre el tema.

Recomendación 8:

“En resumen, se recomienda no discontinuar o reducir el programa antes de implementar instrumentos alternativos, porque se estima eficaz, pero se debería analizar en detalle su diseño, porque en algunos casos podrían existir instrumentos más eficientes para lograr el fin.”

Comentario:

Tal como se señaló anteriormente la implementación de instrumentos alternativos exceden el ámbito de competencia de este Ministerio. No obstante, cualquier cambio que se introduzca al programa, se hará en forma gradual.

En torno a la gestión del programa:

Recomendación 1:

“Este panel recomienda que las Intendencias se conviertan formalmente en las ejecutoras del programa asumiendo la responsabilidad directa en su respectiva región, que en la práctica ya ejercen, con escaso apoyo central. El instrumento para ellos debiera ser la glosa respectiva de la Ley de Presupuestos, la que debiera estar respaldada por un análisis jurídico detallado, que aborde, entre otras materias, el doble rol de las Intendencias (como gobierno interior de cada región y como órgano ejecutivo del gobierno regional) y la

dependencia de las Seremitt para estos efectos. En todo caso, una de las fortalezas de la organización actual del programa es su carácter descentralizado, lo que es especialmente necesario por la especificidad de los problemas que aborda.”

Comentario:

Estamos de acuerdo en realizar el análisis jurídico detallado que se señala. No obstante, dicho análisis debe tener en cuenta la recomendación siguiente, pues en ella se fortalece la participación del nivel central.

En todo caso el estudio debe ser hecho en conjunto con el resto de las acciones que se recomiendan, y en consecuencia no es factible incorporar cambios en la ley de presupuestos de 1999.

Recomendación 2:

“El MTT debiera asumir un rol de apoyo y contraloría técnica del programa, a cargo de las siguientes funciones:

- a) Definir el marco global y los procedimientos que deben aplicarse, que permita la aplicación de criterios homogéneos
- b) Prestar apoyo técnico y,
- c) Aprobar o rechazar las bases de licitación y la asignación de los subsidios. En todo caso, el MTT, a nivel central, debe mantener su rol de aprobar o rechazar los proyectos de subsidio propuestos por las Intendencias, y de priorizarlos.”

Comentario:

En términos generales se concuerda y se trabajará en lo señalado en las letras a) y b). Sin embargo, la recomendación de la letra c) será analizada en detalle, debido a que no se desea introducir tramitación excesiva en un programa que hoy día funciona con importante grados de descentralización.

Recomendación 3:

“Se debe reforzar la estructura central para que esté en condiciones de prestar un efectivo apoyo técnico a las Intendencias, y pueda realizar una fiscalización adecuada de los procedimientos aplicados.”

Comentario:

En la medida que los recursos lo permitan se fortalecerá la estructura central.