

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

SUBSIDIO NACIONAL AL TRANSPORTE PÚBLICO

**MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES
SECRETARÍA Y ADMINISTRACIÓN GRAL. DE TRANSPORTES
SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES**

**PANELISTAS:
VÍCTOR SALAS O. (COORDINADOR)
RAMÓN FIGUEROA G.
ÁLVARO YAÑEZ C.**

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de evaluadores externo e independiente seleccionados vía concurso público y DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2019 - JUNIO 2020

NOMBRE PROGRAMA: SUBSIDIO NACIONAL AL TRANSPORTE PÚBLICO
AÑO DE INICIO: 2009
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES
SERVICIO RESPONSABLE: SECRETARÍA Y ADMINISTRACIÓN GRAL. DE TRANSPORTES
(SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES)

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016 - 2019

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2020: MM\$862.718

1 Descripción general del programa

Esta evaluación considera el Programa “**Subsidio Nacional al Transporte Público**”, que tiene como antecedente la decisión del Estado de reformar el sistema metropolitano de transporte público existente a comienzos de la década del 2000¹; iniciando la operación del nuevo sistema integrado de transporte, Transantiago, el año 2007. Este opera mediante la concesión de explotación de recorridos planificados por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones a empresas especializadas y seleccionadas en una licitación internacional.

El subsidio actual se inicia en 2009, fecha en que se establece un fondo de estabilización financiera del sistema Transantiago, como Subsidio al Transporte Público, ley 20.378; destinado a solventar el déficit que experimentaba el sistema implementado y provocado en parte por el nulo valor que se cobraba a los estudiantes de básica y el menor valor del pasaje que se cobraba a los estudiantes de enseñanza media y educación superior en la provincia de Santiago y las comunas de Puente Alto y San Bernardo.

Esto también ocurría en el resto del país, creándose en el mismo acto un “subsidio espejo”, de igual magnitud para regiones, incluida la Región Metropolitana en aquellos sectores no cubiertos por el Transantiago². Ambos subsidios forman parte del presente Programa en evaluación, y tienen su expresión presupuestaria principalmente, en el Programa presupuestario 19-01-06 del MTT³.

El Programa recibe en su presupuesto los subsidios al transporte público de pasajeros (permanente, transitorio y especial adicional), ley 20.378, para la Red Metropolitana de Movilidad, que en 2019 alcanzan a M\$589.480.574 (en moneda 2020) y se los transfiere a la Administración Financiera de esta Red. También recibe todo el subsidio permanente correspondiente al “espejo” regional, que en 2019 alcanza a M\$233.665.491 en \$2020. La parte del subsidio transitorio y el subsidio especial adicional correspondiente al “espejo” regional (M\$355.815.085 en moneda 2020) es transferido directamente por el Tesoro Público (Programa 09) al Fondo de Apoyo Regional, FAR. A su vez, el Programa en evaluación, le transfiere parte de su presupuesto anual al FAR (M\$50.223.956 en moneda 2020). Generándose así una

¹ Sistema conocido como “Buses Amarillos” que operaba mediante recorridos a cargo de agrupaciones de pequeños empresarios que explotaban las distintas líneas que eran autorizadas por el Ministerio de Transporte.

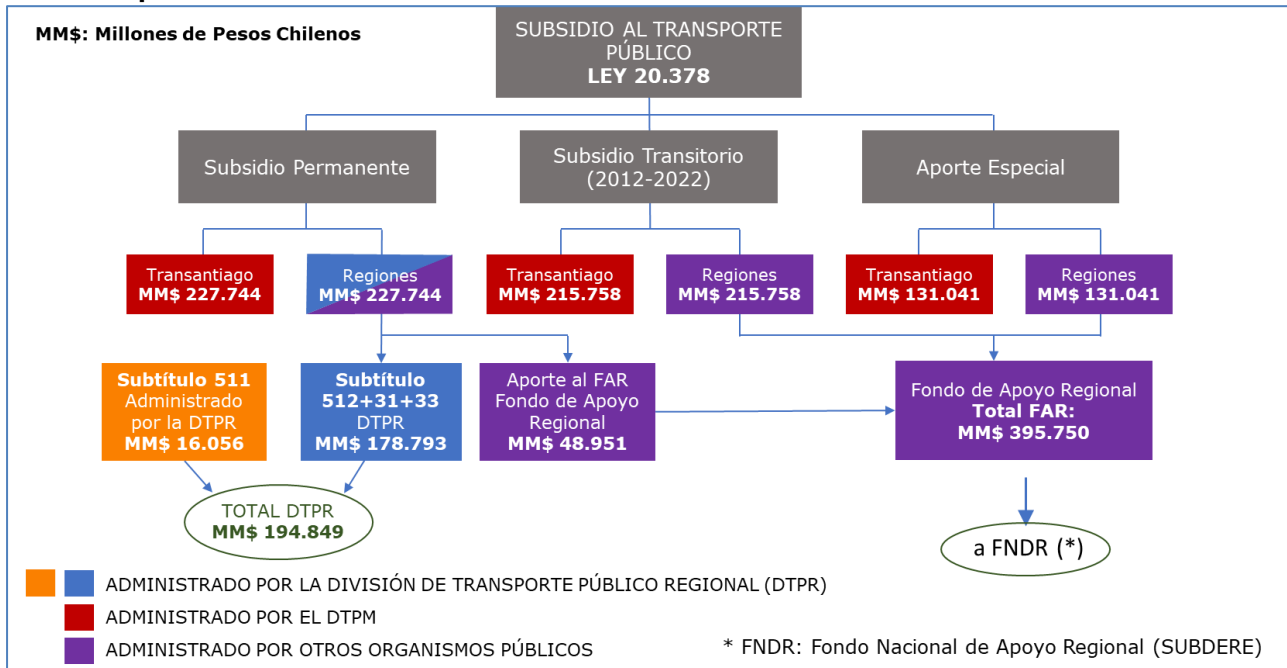
² Las razones de creación del “subsidio espejo” en regiones son de “equidad” en la asignación de recursos entre la capital y regiones, que pretende corregir déficits de calidad, tecnología, accesibilidad. del transporte público regional, que hasta ese momento no se abordaba como política pública nacional integral y coherente.

³ Para efectos de esta evaluación es necesario tener presente que este Programa no tuvo un diseño metodológico estándar, y, por lo tanto, la organización conceptual como tal corresponde a una “reelaboración” del Panel en conjunto con la institución, a partir de las distinciones que operacionalmente se observan en la gestión de los recursos presupuestarios. En particular, el programa realiza transferencias relevantes al Fondo de Apoyo Regional (FAR), para su traspaso a los Gobiernos Regionales y a la SUBDERE.

estructura presupuestaria compleja, con recursos asignados que se entregan para ser transferidos, sobre los cuales el Programa no tiene capacidad de decisión, ni da cuenta de ellos.

El siguiente cuadro describe la distribución de subsidios involucrados en el Programa en 2019, (expresado en moneda del mismo año):

Cuadro N°1: Subsidios recibidos por el Programa y su distribución a otros Programas, año 2019 pesos corrientes.



Fuente: División de Transporte Público Regional (DTPR)

Nota (*). El FNDR es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional; administrado por la SUBDERE y Gobiernos Regionales

1.1 Objetivos de Fin y Propósito

Se identifica como objetivo de **Fin**: “Contribuir a hacer efectivos los derechos y libertad de movilidad de todas las personas en el territorio nacional, mediante el Transporte Público”.

Mientras que su **Propósito** es: “Promover la disponibilidad⁴ efectiva de servicios de Transporte Público Remunerado de Pasajeros, TPRP, con estándares de servicio predefinidos⁵, a tarifas asequibles⁶ y consistentes con el lugar geográfico de cada población que los demande”.

1.2 Componentes del Programa

El programa presenta dos productos principales, y un tercer producto complementario a los anteriores, aunque separados por su naturaleza, alcances específicos, y operación en forma independiente:

Un **primer producto** está destinado a abordar los problemas de la población que usa el Transporte Público Remunerado de Pasajeros (TPRP) en la provincia de Santiago y las

⁴ Disponibilidad: se entiende como: existencia, regularidad y frecuencia y posibilidad de acceso.

⁵ Estándar de servicio: se entiende como seguridad, confort y condiciones técnicas

⁶ En el sentido formal de la RAE: “Que puede conseguirse o alcanzarse”.

comunas de Puente Alto, y San Bernardo, que se caracteriza por una gran población urbana concentrada, con servicios planificados operados de forma integrada como un solo sistema, bajo la responsabilidad y ejecución del Directorio de Transporte Público Metropolitano⁷ (DTPM).

El sistema Red Metropolitana de Movilidad (ex Transantiago), en parte, se financia con recursos transferidos por el **Programa Presupuestario 06 del MTT** (Subsecretaría de Transportes), y por el Programa Presupuestario 03 de la misma Subsecretaría (recursos no considerados en esta evaluación).

Se debe hacer notar, que el Programa en evaluación, solo tiene la responsabilidad de financiar una parte de la operación global de la Red Metropolitana de Movilidad, pero no asume la gestión y operación de dicho sistema.

El **segundo producto** del Programa, está destinado a abordar los problemas de la población que requiere el Transporte Público Remunerado de Pasajeros (TPRP) **en todas las Regiones del país**, excluidas la provincia de Santiago y las comunas de Puente Alto y San Bernardo; que se caracteriza por la dispersión geográfica y la diversidad de problemas y tipo de soluciones o apoyos a desarrollar, lo que amerita diversos tratamientos particulares bajo la responsabilidad de la División de Transporte Público Regional (DTPR) del MTT, que se financia íntegramente con los fondos del **Programa Presupuestario 06 de la Subsecretaría de Transportes**, en evaluación.

El **tercer producto** del Programa está destinado a realizar un conjunto de actividades que significan apoyos y servicios técnicos para el desarrollo de servicios de transporte. También es ejecutado por la DTPR y financiado con los fondos del **Programa Presupuestario 06 de la Subsecretaría**.

En base a esta diferenciación y a que la implementación se realiza en forma independiente por unidades independientes, se definen como componentes y subcomponentes los siguientes:

Cuadro N°2: Resumen de Componentes y Subcomponentes del Programa

MACROCOMPONENTE 1. Servicio de Transporte Regulado Subsidiado a través de concesión y uso de vías e integración de otros modos en la Región Metropolitana. Ejecutado y administrado por el Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM).
❖ COMPONENTE 1.1. Pasaje con tarifas rebajadas en el Sistema de Transporte Público Metropolitano. <ul style="list-style-type: none">• usuarios provincia de Santiago y comunas Puente Alto y San Bernardo;• tarifa subsidiada universal para cada población definida, compatible con el equilibrio financiero del sistema y la capacidad de pagos de poblaciones atendidas (adultos, escolares y tercera edad)⁸⁹• servicio integrado de rutas, frecuencias, horarios, calidad de vehículos.
MACROCOMPONENTE 2. Servicios de Transporte Público Subsidiado en Regiones Ejecutado por la División de Transporte Público Regional (DTPR).
❖ COMPONENTE 2.1. Acceso al Transporte Público Remunerado de Pasajeros (TPRP) en zonas geográficas con dificultades de integración física de sus habitantes

⁷ El DTPM es una unidad dependiente de la Subsecretaría de Transportes. Fue creado por el Instructivo Presidencial Nr01/2003 y modificado por los Instructivos Presidenciales 02/2013, 15/2014 y 04/2015. Considera un Directorio conformado por el Ministro de TT, Ministro de Vivienda y Urbanismo, Ministro de Obras Públicas, Intendente de la RM y con la participación permanente de: Subsecretario de Transportes, Subsecretario de Bienes Nacionales, Secretario Ejecutivo de SECTRA, Presidente del Metro S.A., Presidente de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), del Jefe de la División Planificación y Desarrollo del MTT y del Secretario Ejecutivo del DTPM

⁸ Artículo 3ro a. y 14° c. de la ley N°20.378

⁹ La Ley 18.696 menciona el subsidio de compensación por tarifa escolar, susceptible de regular por licitaciones o formas de regulación equivalentes, sin necesariamente establecerlos. Por regla general, este servicio se asigna por Licitación Pública y posterior Contrato con operadores.

<p>➤ Subcomponente 2.1.1. Personas, disponen de servicio TPRP, entre <u>zonas aisladas</u> y un centro poblado de referencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • estándares y tarifas licitados con operadores; • problema de conectividad (alto precio o inexistencia de servicio espontáneo) en zonas aisladas que señala la ley y reglamentos; • puede ser prestado por diferentes tipos de transporte (ej. terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial, aéreo); • licita operadores privados y firma un contrato subsidio; • rebaja tarifaria a la tercera edad, personas con discapacidad y estudiantes.
<p>➤ Subcomponente 2.1.2: Personas que habitan en zonas rurales, con déficit de conectividad, disponen de una mejor oferta de servicios de Transporte Público Terrestre Mayor entre localidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • problema de oferta de TPTM (según la ley) dificulta conectividad en zonas rurales (no existe u opera mal); • licita operadores privados y firma un contrato subsidio; • rebaja tarifaria a la tercera edad, personas con discapacidad y estudiantes.
<p>➤ Subcomponente 2.1.3: Estudiantes de enseñanza prebásica, básica y media de localidades con dificultades de transporte en circuitos localidad-escuela disponen de transporte escolar, terrestre, exclusivo y gratuito en horarios compatibles con la escuela.</p> <ul style="list-style-type: none"> • dificultades de acceso a establecimientos, por su nivel de asilamiento y/o vulnerabilidad social, • servicio origen-destino con ruta, frecuencia, horarios, calidad vehículos y exigencias a conductor, definidas; • licitación pública o trato directo, y posterior contrato de subsidio; • tarifa estudiante beneficiario es cero (subsidio 100%),
<p>➤ Subcomponente 2.1.4. Personas que habitan en zonas extremas¹⁰, disponen de una oferta mejorada de servicios de TPTM, para alcanzar niveles de uso del transporte público¹¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • bajo nivel de uso del TPTM, como factor geopolítico de integración de la población (inferior al promedio nacional)¹²; • opera sólo en Punta Arenas.
<p>❖ COMPONENTE 2.2. Servicios de Transporte Público Urbano con rebaja tarifaria</p>
<p>➤ Subcomponente 2.2.1. Red de operadores de servicios de TPRP preexistente al momento de la ley en áreas urbanas reguladas a través de <u>condiciones de operación</u>, reciben compensación económica suficiente para mantener el equilibrio financiero, a una frecuencia y tarifa acordada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • riesgo de insolvencia o falla de servicio de operadores de TPRP existentes por exigencias de otorgar tarifas rebajadas a poblaciones específicas en localidades donde, previo a la ley, ya existía un conjunto de servicios de transporte operando con condiciones específicas; • puede ser servicio urbano, y tiene carácter de compensación por tarifa escolar; • atiende población de algunas comunas de Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y Gran Concepción¹³; • mediante evaluación técnica, adoptan o ajustan condiciones de servicio preexistentes y se regula mensualmente la tarifa (mediante polinomio) y la frecuencia.
<p>➤ Subcomponente 2.2.2. Condiciones de servicio de TPRP existente al momento de la ley en áreas urbanas <u>regulado a través de un perímetro de exclusión</u>¹⁴ han sido mejoradas según lo convenido con los operadores, manteniendo la tarifa acordada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • servicios con bajo estándar de calidad en áreas urbanas¹⁵ definidas por perímetro de exclusión; • define origen-destino, ruta, frecuencia, horarios, calidad de vehículos; aplica en localidades donde, previo a ley 18.696, existían operadores con condiciones de servicio conocidas; • evaluación técnica y definición parámetros de servicio (puntualidad, frecuencia, tarifas); • atiende población de zonas reguladas por Perímetros de Exclusión; • tarifa universal para población definida (adultos, escolares y tercera edad); subsidio no focaliza por caracterización socio económica u otro.

¹⁰ Regiones de Arica y Parinacota; Tarapacá; Aysén del G. Carlos Ibáñez del Campo; Magallanes y la Antártica Chilena, y las Provincias de Palena y Chiloé, definidas en Decreto N° 4 de 10.03.2010, Artículo 5°.

¹¹ Cuando el número de viajes dividido por la población de la localidad es "menor al 30% del promedio de las regiones".

¹² Zonas Extremas: Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes y Antártica Chilena y provincias de Palena y Chiloé.

¹³ Subsidio Zonas reguladas "Condiciones de Operación", Ley N° 18.696, Inc. segundo, y Art. 1° bis, DS 212/1992 del MTT. Según lo señalado en la Minuta "Regulaciones de Transporte Público de Pasajeros, Ley 20.378, entregada al Panel por la DTPR el 31/12/2019.

¹⁴ "Determinación de un área geográfica en la que se exige, a todos los servicios de transporte público que operen en la respectiva área y por un plazo determinado, el cumplimiento de ciertas condiciones de operación y de utilización de vías" (artículo 3°, ley 18.696).

¹⁵ Los perímetros de exclusión se refieren esencialmente a áreas urbanas, sin embargo, pueden incluir recorridos que se extienden a áreas rurales aledañas a los grandes centros urbanos en Regiones.

<p>➤ Subcomponente 2.2.3. Tarifa estudiantil rebajada en la red de servicios de TPRP existente en áreas no reguladas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • acceso restringido a servicios de calidad, tarifas accesibles para estudiantes locales; • rebaja tarifaria que aplica en cualquier lugar de Chile no cubiertas por servicios regulados; • no hay licitación ni contrato; evalúa postulaciones y adjudica en cumplimiento de requisitos; • tarifa universal para población definida que varía según lugares; adultos 100% y estudiantes pagan 33% de tarifa definida, no hay focalización por caracterización socioeconómica u otro criterio al interior de esos grupos.
<p>MACROCOMPONENTE 3. Apoyos y servicios especiales para el desarrollo del transporte público. Ejecutado por la División de Transporte Público Regional (DTPR).</p>
<p>❖ COMPONENTE 3.1. Asistencia Técnica a los GORES para ejecutar el proceso de renovación de vehículos de transporte público de pasajeros</p> <ul style="list-style-type: none"> • falta de capacidad de gobiernos regionales para aplicar la normativa de obsolescencia de flotas de transporte público de pasajeros¹⁶, definida por el MTT.; • asistencia técnica en ejecución de programas de Renovación de Flotas, llamado y financiado por los Gobiernos Regionales; apoyo técnico postulación de operadores al subsidio (por vehículo)
<p>❖ COMPONENTE 3.2. Disponibilidad de Protocolos y planes de contingencia para que los Servicios de TPRP post emergencias sean repuestos o mantenidos con soluciones alternativas temporales, en el mínimo de tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • necesidad de disponer, por ley, procedimientos preestablecidos para enfrentar pérdida de conectividad por desastres, para asignar capacidades y recursos (reasignación), ante emergencias.
<p>❖ COMPONENTE 3.3. Obras menores asociadas a la calidad del servicio de Transporte Público Remunerado de Pasajeros mejorada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • insuficiencia de Infraestructura habilitante (calidad y/o cantidad) que asegure calidad de servicio; • obras menores¹⁷ asociadas a la calidad del servicio; • recepción de requerimientos de actores en el territorio¹⁸; • definida y aprobada la obra, firma convenio con entidad ejecutora (Municipalidad, Serviu).
<p>❖ COMPONENTE 3.4. Gestión del servicio financiero (pago de deuda) para renovación de material rodante por Metro Regional de Valparaíso S.A., Trenes Metropolitanos S.A. y FESUB Concepción S.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> • necesidad de soporte administrativo especializado para validar pagos a entidades.

Fuente: Elaboración Propia

1.3 Población objetivo y beneficiarios efectivos

Por las características del Programa a evaluar, el panel considera que la estimación de la Población Potencial y Objetivo debe: a) ser definida y calculada al menor nivel de desagregación de los componentes identificados, b) debe estar relacionada con el servicio de transporte que es viabilizado con el subsidio, considerando en cada caso tanto la población que recibirá el beneficio, como aquella que podría recibirlo, pero que por razones de diseño técnico, prioridades u otras causas no lo recibe, y c) debe considerar que este servicio a su vez adquiere distintas características, dependiendo del problema o dificultad específico que el servicio manifieste para una población que habita en una localidad geográfica específica, y de las políticas públicas definidas para resolverlo. En estricto rigor, estos conceptos no estaban formal y sistematizadamente definidos por el Programa, por lo cual fue necesario precisarlos en conjunto con el equipo de contraparte¹⁹.

¹⁶ El proceso de renovación de flotas corresponde a la aplicación de las directrices de obsolescencia y retiro de vehículos que prestan servicios de Transporte público, establecidas por el MTT (antigüedad máxima de 144 meses), orientada a prevenir riesgos de falla de servicios o seguridad.

¹⁷ "Obras menores" de infraestructura asociada a servicios de TPRP, consideran, entre otras: conservaciones, pavimentaciones, pistas solo buses, señalizaciones, paraderos.

¹⁸ Las iniciativas se generan por un levantamiento de municipalidades, Dirección de vialidad (MOP) u otros interesados.

¹⁹ Particularmente, para diversos componentes, el Programa planteaba inicialmente casos en que la Población Potencial era considerada idéntica a la Población Objetivo, o bien otros en que esta última era idéntica a la Población Atendida o bien idéntica a la demanda estimada en base a estudios de diseño (para servicios orientados a localidades específicas). Luego del trabajo entre el Panel y la institución, se llegó a los consensos que se describen aquí.

En términos operativos se formulan las siguientes definiciones para los servicios de transporte que se viabilizan con el subsidio del Programa:

- **Población Potencial:** todos los habitantes²⁰ mayores de 6 años que residen en un territorio político administrativo (T.P.A), que tienen un mismo problema posible de ser solucionado por un componente o subcomponente del Programa.
- **Población Objetivo:** Todos los habitantes, parte de la Población Potencial, mayores de 6 años que residen en los territorios beneficiados por rutas o servicios subsidiados (T.R.S) por un componente o subcomponente del por el Programa.
- **Población Beneficiaria:** Población, que efectivamente accede a servicio facilitado por el componente o subcomponente que corresponda; Población que se desagrega en grupos de beneficiarios, según la magnitud del beneficio tarifario que recibe cada uno de ellos.

Cada componente/subcomponente del Programa que considera Servicios de TPRP tiene definida su propia población potencial y objetivo. Dado sus características transversales y de apoyo a la producción general, en los subcomponentes del Componente 3, no define ni computa Población Objetivo.

Con relación a la cuantificación de las respectivas Poblaciones Potenciales y Objetivo, sólo se cuenta con la estimación de la población de las localidades urbanas que son atendidas por el Programa²¹, pero no se ha contado con el dato exacto²² de cuáles son las localidades rurales atendidas junto con sus poblaciones precisas. Por otra parte, en los casos que se cuenta con dicho dato por parte del Programa, éste corresponde al total de la población en esas localidades, pero no se tiene una estimación separada de acuerdo con los grupos tarifarios o subpoblaciones indicados en la tabla anterior²³, que sería el dato adecuado para poder realizar un análisis de cobertura y focalización.

En consecuencia, dado que los datos de cuantificación de poblaciones disponibles no aportan a la precisión ni comprensión completa de los tamaños de las poblaciones Potenciales u Objetivo del programa (en estricto rigor, sólo uno de los Subcomponentes tiene definido una población objetivo concreta por parte del Programa²⁴), se ha optado por no indicarlas.

El siguiente cuadro muestra la definición de las poblaciones Objetivo de cada uno de los Componentes del Programa.

²⁰ Se considera que los menores de 5 años no generan demanda de nuevos asientos.

²¹ Gran Santiago, y las ciudades de Regiones que cuentan con servicios de TPRP (regulados o no regulados),

²² Se contó con información de rutas y recorridos (nombres de servicio), pero no con el detalle exacto de las localidades atendidas (una ruta atiende diversas localidades, y en algunos casos, áreas con población dispersa)

²³ Con la excepción de la población objetivo del Componente 2.1.2, Transporte escolar, que es el único dato de población objetivo disponible, el cual es factible puesto que, al diseñarse los servicios de Transporte escolar, estos se cubican considerando los beneficiarios concretos y conocidos (alumnos de los colegios a atender).

²⁴ Solo se cuenta con una definición de población Potencial y Objetivo completa para el Componente 1.1 Servicios de Transporte Metropolitanos de Santiago.

Cuadro N°3: Caracterización de la Población Objetivo por subcomponente del Programa

Componente / Subcomponente	Caracterización Población Objetivo
MACRO COMPONENTE 1: Sistema TPRP Metropolitano	
Componente 1.1: Sistema de Transporte Público Metropolitano.	Para la Provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto La suma de los siguientes grupos tarifarios 1. Habitantes adultos, mayores de 25 y menores de 65 años, que corresponden a aquellos que generalmente no estudian en la educación superior –sin rebaja escolar- y aquellos que no son de la tercera edad y que con alta probabilidad deberán pagar el pasaje completo 2. Habitantes en edad escolar, mayores de 6 y menores de 25 años 3. Habitantes pensionados, mayores de 65 años, aunque para las mujeres el límite es 60 años.
MACRO COMPONENTE 2: Servicios TPRP en Regiones	
Componente 2.1: TPRP en zonas con dificultades de integración física	
Sub Componente 2.1.1: TPRP en Zonas Aisladas	La suma de los siguientes grupos tarifarios 1. Habitantes adultos en edad de trabajar (mayores de 24 y menores de 65 años de Zonas aisladas; 2. Habitantes en edad escolar mayores de 6 y menores de 24 años de Zonas aisladas (Población Potencial Escolar); 3. Habitantes pensionados de Zonas aisladas, declaradas según la ley; 4. Habitantes con discapacidades de Zonas aisladas, declaradas según la ley
Sub Componente 2.1.2: TPRP en zonas rurales	La suma de los siguientes grupos tarifarios 1. Habitantes adultos en edad de trabajar (mayores de 24 y menores de 65 años de Zonas Rurales; 2. Habitantes en edad escolar mayores de 6 y menores de 24 años de Zonas Rurales (Población Potencial Escolar); 3. Habitantes Adultos mayores (mayores 65 años) de Zonas Rurales
Sub Componente 2.1.3: transporte escolar	1. Habitantes en edad preescolar, escolares mayores de 6 y menores de 18 años (estudiantes de educación Básica y media) de Zonas Rurales
Sub Componente 2.1.4: TPRP en zonas extremas	La suma de los siguientes grupos tarifarios 1. Habitantes adultos en edad de trabajar (mayores de 24 y menores de 65 años) de las Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes y las Provincias de Palena y Chiloé 2. Habitantes en edad escolar mayores de 6 y menores de 24 años de Zonas Extremas las Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes y las Provincias de Palena y Chiloé (Población Potencial Escolar).
Componente 2.2: Servicios de Transporte Público Urbano	
Sub Componente 2.2.1: TPRP en áreas urbanas reguladas por condiciones de operación	La suma de los siguientes grupos tarifarios 1. Habitantes adultos, mayores de 24 y menores de 65 años de comunas con servicios definidos por condiciones de operación 2. Habitantes en edad escolar mayores de 6 y menores de 24 años de comunas con servicios definidos por condiciones de operación
Sub Componente 2.2.2: TPRP en perímetros de exclusión	La suma de los siguientes grupos tarifarios 1. Habitantes adultos, mayores de 24 y menores de 65 años, de comunas con servicios definidos por perímetros de exclusión. 2. Habitantes en edad escolar mayores de 6 y menores de 24 años de comunas con servicios definidos por perímetros de exclusión.
Sub Componente 2.2.3: TPRP en áreas no reguladas	1. Habitantes en edad escolar mayores de 6 y menores de 24 años de comunas con servicios convenidos en áreas no reguladas

Fuente: Elaboración Propia

1.4 Período de ejecución del programa

El Programa se ejecuta desde el año 2009.

1.5 Ámbito de acción territorial

El ámbito de acción del Programa es en términos globales, regional, abarcando todo el territorio nacional. No obstante, el Componente 1 tiene un ámbito de acción exclusivamente local, dentro de la Región Metropolitana, abarcando solo la Provincia de Santiago, y las comunas de Puente Alto y San Bernardo, en tanto que los componentes 2 y 3 abarcan todo el resto de las regiones

del país, e incluyen las provincias de Chacabuco, Maipo (excepto la comuna de San Bernardo), Cordillera (excepto la comuna de Puente Alto), Provincia de Melipilla, y Provincia de Talagante, de la Región Metropolitana.

Los productos del Programa se aplican en forma relativamente uniforme en todas las Regiones, con énfasis específicos en el caso de cada componente o subcomponente del programa: Existen componentes cuyo foco son sistemas de transporte público de pasajeros en zonas urbanas, otros componentes con foco en zonas rurales, y otros de foco específico (zonas aisladas o zonas extremas). También, existen componentes transversales, que se aplican regionalmente, en forma independiente del área específica (rural o urbana), como son el apoyo técnico a la Renovación de Flotas y las Obras Menores de infraestructura.

1.6 Fuentes de Financiamiento

En el presupuesto del Programa se considera como única fuente de financiamiento el Subsidio Nacional al Transporte Público, informado en la Ley de Presupuestos de cada año, éste se encuentra radicado en el Programa 06 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, MTT.

Este Programa alcanza en 2020 a M\$862.718.053 lo que representa 77,8% del presupuesto de la Secretaría y Administración General de Transportes, Subsecretaría de Transportes, y en el período 2016-2020 alcanza, en promedio, al 74,6% del presupuesto total de la mencionada institución responsable.

El presupuesto del Programa presenta una variación positiva en el período, creciendo entre 2016 y 2020 en 23,8%. Expansión presupuestaria que a partir de 2017 está asociada con el nuevo aporte fiscal correspondiente al subsidio especial adicional al transporte público, más un reembolso art. 3o transitorio, Ley 20.378.

1.7 Aspectos relevantes en la ejecución del Programa

Desde el punto de vista del proceso productivo, equipo a cargo y coordinaciones, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- 1) El Programa lleva 10 años en ejecución.
- 2) Es implementado por dos unidades del MTT, independientes entre sí, el DTPM y la DTPR, cada una de las cuales se hace cargo de componentes diferentes, sin mayor interacción entre ambas, salvo la gestión de transferencia de fondos desde la DTPR al DTPM, para financiar el componente 1²⁵.
- 3) Desde el punto de vista de producción del Programa, solo los componentes 2 y 3, a cargo de la DTPR, corresponden a un proceso de producción completo, desde el diseño de servicios de transporte hasta el pago y seguimiento de la implementación. En el caso de la producción del componente 1, a cargo del DTPM, al Programa le corresponde exclusivamente la gestión de pago del subsidio al Transporte en la Región Metropolitana, no así la gestión y operación de dicho sistema (la Red de Transporte Metropolitano).
- 4) En consecuencia, el análisis de la gestión y desempeño del Programa se centra sustantivamente en la acción y organización de la DTPR, que es, en la práctica, la unidad ejecutora. El DTPM dispone de un equipo de personas encargadas de las actividades de pago a terceros²⁶, que se hace con cargo a los fondos del Programa.

²⁵ El total de los fondos asignados por el Presupuesto son recibidos por la DTPR, que administra los pagos mensuales que debe hacer al DTPM para el financiamiento del componente 1.

²⁶ Se paga a los operadores de la Red Metropolitana de Movilidad y empresas de apoyo al sistema.

- 5) La ejecución de las actividades que implementan la estrategia de producción en componentes 1, 2 y 3 involucran a otras unidades de la Subsecretaría de Transportes, así como diversas otras entidades públicas y actores privados. Particularmente, en el caso del Componente 1, debe coordinarse con Programa Nacional de Fiscalización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), y el Administrador Financiero del Transantiago (AFT).

En el caso de los Componentes 2 y 3, la DTPR debe realizar coordinaciones con el Programa Nacional de Fiscalización del MTT, que tiene un rol importante en la fiscalización de cumplimiento de los contratos, con la División de Administración y Finanzas (DAF) y la División Legal (DL) de la Subsecretaría de Transportes y con otras entidades del territorio (Gobiernos Regionales, Municipalidades, Seremis de Transporte y Telecomunicaciones), y con otras entidades públicas (Ministerio de Obras Públicas (MOP), Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU)). En todos los casos existen metodologías, procedimientos y convenios que reglamentan las interacciones y responsabilidades.

- 6) Con relación a los criterios de asignación de recursos, transferencias y pagos, en el caso del Componente 1, esto está reglamentado por ley y no es materia de decisiones operacionales.

En el caso de los Componentes 2 y 3, la asignación de recursos y pago a los beneficiarios o destinatarios directos de los subsidios está bien definida y reglamentada y cuenta con pautas claras establecidas formalmente en los procesos de Licitación o Concurso. Los montos globales están en la ley, no obstante, los criterios de asignación entre subcomponentes o entre regiones, no están definidos expresamente ni se encuentran documentados.

- 7) El programa realiza actividades de seguimiento, y se generan estadísticas e indicadores de gestión, fundamentalmente financieros, referidas a las operaciones de pago, la cuadratura de fondos y pagos, la validación de cumplimiento presupuestario, así como evaluaciones de uso de recursos. No obstante, no existen establecidas, formalmente, metas definidas de logro de resultados, de gestión u operacionales para el Programa, los Componentes 2 y 3, sus subcomponentes, y, en consecuencia, tampoco existen indicadores globales o un cuadro de mando general formalmente establecidos con los cuales la DTPR gestione en forma integral la ejecución del Programa. Tampoco se cuenta con una línea base que permita evaluar el progreso en el cumplimiento de objetivos (operacionales o estratégicos).

Resultados de la Evaluación

Conclusiones

Las principales conclusiones de la evaluación son las siguientes:

Sobre Estrategia del Programa

1. Se observa que el “relato” del Programa difundido en su página WEB, así como en los documentos descriptivos entregados por la contraparte, contiene elementos claves de la amplia problemática del transporte público de pasajeros, sin embargo, en él no distingue con precisión cuál es el problema sustantivo que debe abordar este Programa y cuales otras problemáticas deben ser (o son) enfrentadas con otros programas o iniciativas.
La identificación de la tarifa a estudiantes como “problema raíz” que explicaría la necesidad de apoyar la provisión de transporte público vía subsidios; es más bien la descripción de un hecho administrativo que oculta un problema más de fondo, cual es que los costos reales del sistema son superiores a los ingresos posibles de recaudar dado un patrón tarifario socialmente aceptable (adultos, estudiantes, tercera edad, tiempo para trasbordos, horario punta, valle, etc.).
2. El Programa, particularmente en lo que dice relación con el Sistema Metropolitano de Movilidad (ex Transantiago), no ha tomado una opción respecto de si su estrategia (objetivos de política) está orientada a facilitar y permitir que, por razones de equidad y

justicia distributiva, todos los ciudadanos puedan utilizar el transporte que necesiten (acceso); o si dicha estrategia está orientada a incentivar el uso de transporte público versus el transporte privado individual, por razones de eficiencia social (económica y ecológica).

En cuanto a los servicios de TPP en Regiones el Programa opta por explicitar la opción del acceso, como orientador central en el cual se alinean, adecuadamente, todas sus iniciativas, concretadas en los macro componentes 2 y 3.

En todo caso, en este punto la estrategia del Programa, fijada desde la Ley que lo origina, se basa en una decisión previa de que la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros sea realizada por operadores privados debidamente regulados, descartando la acción directa del Estado en la provisión del Servicio, sobre lo cual el Panel no hace consideración de juicio.

Sobre el diseño del Programa

3. Los componentes que se producen en el Programa están determinados, básicamente por la ley que le da origen, en esa perspectiva son los que legisladores y ejecutivo estimaron adecuados para resolver la disponibilidad efectiva de servicios de Transporte Público Remunerado de Pasajeros, TPRP, servicios que según el Programa y el Panel deben tener estándares de servicio predefinidos, a tarifas asequibles y consistentes con el lugar geográfico de cada población que los demande. Se estima que este conjunto de componentes permite facilitar el acceso a servicios de transporte público de pasajeros tanto en Regiones como en el área Metropolitana de Santiago, tomando dimensiones urbanas y rurales en la diversidad que ellas presentan en el país.
4. En términos de análisis de causa raíz, se destaca que para el control o contención del factor “altos costos”, que está a la base de la presión por mayor tarifa, el Programa solo dispone de un instrumento que le provee la ley, cual es someter a procesos de licitación pública los nuevos servicios o las renovaciones de contrato. Esta regla de control no ha sido de aplicación universal hasta ahora, sobre todo en los servicios urbanos regionales donde subsisten gran cantidad de servicios, cuyos montos de subsidio han sido negociados directamente con los operadores, según lo permitido expresamente por la ley.
5. En el ámbito de control o contención de costos:
 - Todos los contratos a más de un año establecen una cláusula de reajustabilidad ya sea por paridad de costo de vida (IPC o UF) o en el caso del Red Metropolitana de Movilidad que utiliza un índice polinómico. En ambos casos el subsidio “endogeniza”²⁷ algún tipo de inflación, protegiendo al proveedor de los servicios, pero presionando por mayores recursos fiscales.
 - Un elemento de mayor costo que no es “evitable”, se deriva de las mayores exigencias de las normas de seguridad y calidad requeridas, cada vez como exigencia de un servicio adecuado y seguro a los pasajeros.
 - Se han desarrollado pocos estudios de costos²⁸ de operación efectiva de los operadores para los componentes del Programa y el estudio de esta naturaleza, comprometido en la EPG anterior, no ha sido realizado a la fecha²⁹

Sobre Población Potencial y Población Objetivo del Programa

6. La complejidad del Programa parte desde los diversos tipos de poblaciones que atiende y para los cuales tiene tarifas diferenciadas. En el caso especial del Componente 1.1: Pasaje

²⁷ Establece como condición normal de la operación del sistema.

²⁸ Concepción y Rancagua, según lo informa la contraparte.

²⁹ En los informes de cumplimiento del MTT a DIPRES, se aduce la falta de presupuestos para realizar estos estudios.

con Tarifas Rebajadas en el Sistema de Transporte Público Metropolitano³⁰, se observa que la composición de los tres grupos etarios asociados a tarifas se mantiene prácticamente constante entre 2016 y 2019 años (21% estudiantes, 61% adultos y 12% tercera edad). No obstante, cada uno de estos grupos crecen de manera distinta; mientras que la población en edad de estudiar casi se mantuvo constante (1% de crecimiento), la población de edad de trabajar crece al 10% en el mismo periodo aportando 335 mil personas a la población potencial, en tanto que la población en tercera edad crecía al 12%, aportando 90.000 nuevas personas. Esta característica poblacional, reconoce el reciente proceso de envejecimiento de la población chilena, e implica que la mayor presión potencial por subsidio provendrá de la extensión del beneficio a la tercera edad y no por los estudiantes, que parece haber alcanzado el límite superior de crecimiento.³¹

Sobre Eficacia del Programa

7. Se observa desde un punto de vista cualitativo y más bien operativo, que los diferentes productos previstos en los Componentes y Subcomponentes del Programa son efectivamente producidos. El despliegue de los productos del Programa cumple los objetivos medulares del mismo, esto es, facilitar el acceso, factibilizando los servicios de transporte esperados, tanto en la variedad planteada en los diferentes subcomponentes, como en las coberturas geográficas definidas, y el cumplimiento de los estándares técnicos y operacionales planteados como objetivo específico de cada producto. Ello queda de manifiesto por la evidencia de múltiples antecedentes, como contratos, informes de evaluación de servicios, registros de controles realizados, documentación de actos jurídicos ejecutados, registros de pagos y diversas otras acciones realizadas para dichos efectos, en todos los Componentes y Subcomponentes del Programa.
8. No obstante, no ha estado disponible por parte del Programa, información e indicadores concretos, que permitan cuantificar y medirlas prestaciones efectivas que en definitiva se otorgan a los beneficiarios, específicamente, la cantidad de pasajeros transportados por cada tipo de servicio y las capacidades y disponibilidad de los servicios contratados (pasajes o asientos contratados o disponibilidades), salvo algunos datos parciales de algunos de los componentes o subcomponentes³². Por otra parte, el programa tampoco ha establecido metas para sus niveles de producción esperados en el tiempo para cada uno de los subcomponentes, Por estos motivos, no ha sido posible, en general, cuantificar ni evaluar objetivamente el nivel de producción, en términos de las prestaciones finales para la población atendida o mejorada en su accesibilidad u otras variables de interés, ni tampoco evaluar el cumplimiento de metas, hitos o resultados.
9. El programa no cuenta con una definición de objetivos de cobertura de la población a atender, ni una línea base de cobertura contra la cual comparar y, por otra parte, no ha definido ni métricas ni indicadores relativos a la medición de su acción y llegada a los potenciales beneficiarios.

En definitiva, no ha sido posible hacer el análisis de cobertura para la mayoría de los

³⁰ El Panel elaboró las cifras de Población Objetivo a partir de las cifras oficiales de población proyectada del INE para la provincia de Santiago, más las comunas de San Bernardo y Puente Alto, segmentándola por los grupos etarios que más cercanamente representan a la definición de subpoblaciones utilizada para diferenciar tarifas. Consistente con ese criterio se excluyen los menores de 7 años que no son pasibles de tarifa.

³¹ Se trata de un fenómeno demográfico generalizado del cual la RM no escapa. "El envejecimiento de la población chilena significa que ésta está cambiando su moda poblacional, desde 8 años en 1990, hasta 28 años en 2019 y se proyecta en 49 años en 2039. Tendencia que se traduce en un aumento de la población mayor de 60 años; reducción de su base poblacional; así como también comienza a reducirse, levemente, la población del tramo de edad de 18 a 24 años". Extractado de Víctor Salas Opazo y Mario Gaymer, "Estancamiento de la Matrícula en Educación Superior, Básicamente, un Fenómeno Demográfico". Departamento de Economía USACH.

³² Las excepciones en cuanto a disponibilidad de información son la Componente 1 (Sistema de Transporte Público Metropolitano), y los subcomponentes 3.1 (Asistencia Técnica para Renovación de Flotas), y 3.3 (Obras menores de infraestructura asociadas a Servicios de TPRP), que presentamos información cuantificable de niveles de producción.

componentes porque, por una parte, no se ha dispuesto de la información de beneficiarios efectivos totales (usuarios de los servicios de transporte disponibilizados), por componente, para el período de esta evaluación (2016 a 2019). Por lo que no se puede emitir juicio evaluativo respecto de los niveles de cobertura y focalización del Programa.

10. Con relación al cumplimiento del propósito del Programa, la información disponible no permite al Panel evaluar, en forma cuantitativa y objetiva, si la producción de los componentes es suficiente y completa para el logro del propósito. Por una parte, el Programa no ha definido indicadores de logro a nivel global de propósito, y por otra, no ha definido metas u objetivos medibles que permitan evaluar el cumplimiento de dichos objetivos.

Para medir resultados de propósito se hubieran podido utilizar, por ejemplo, indicadores de pasajeros atendidos en los servicios de transporte contratados, en cada una de las iniciativas del programa por separado, particularmente, las de orden regional, contrastando éstos con los gastos y/o con su población objetivo, reconociendo así el incremento global en la disponibilidad de servicios de transporte accesibles. Situación que no fue posible abordar puesto que el programa no disponía ni de definición de población objetivo, ni de datos de producción para cada uno de sus componentes, quedando pendiente su estimación.

11. Respecto de la calidad de los servicios de transporte de pasajeros, en el caso del Componente 1 (Servicios de Transportes en el Área Metropolitana de Santiago), se observa, en evaluaciones externas, que sus usuarios tienden a darle sucesivamente, calificaciones más bajas, variación que, aunque leve, parece ser tendencial. No obstante, se tuvo acceso solo a informes puntuales y no es posible emitir un juicio categórico al respecto.

Para los componentes 2 y 3, servicios de transporte en regiones, el Panel no ha tenido acceso a estudios, análisis o datos sistematizados, realizados regularmente, que le permitan formarse una opinión sobre la calidad (percepción usuaria) de los servicios que genera el Programa³³. Ello, pese a que en las definiciones estratégicas el Programa declara que uno de sus objetivos importantes es garantizar la entrega de servicios de transporte de calidad, e incluso se plantea la presentación de indicadores, que en la práctica no existen

Sobre Economía del Programa

12. La ley 20.378, establece el Subsidio Nacional al Transporte Público de Pasajeros, asignando un monto determinado a la Red Metropolitana de Movilidad (ex Transantiago) y, por razones de equidad, un monto similar de recursos para regiones, denominado subsidio “espejo” regional. A su vez, este subsidio espejo se reparte entre las iniciativas destinadas al transporte en regiones, administradas por el Programa y el Fondo de Apoyo Regional, FAR, que es un fondo destinado a financiar iniciativas de “transporte, conectividad y desarrollo regional”, administrado por los Gobiernos Regionales.

Finalmente, entonces, en 2019 el Programa en evaluación **no toma decisiones sobre el 76% de su presupuesto**. No es del todo comprensible que dos tercios de los recursos de un programa se destinen a iniciativas sobre las que no tiene capacidad de decisión alguna. Situación que no parece razonable continuar en el futuro próximo, por claridad en la asignación, manejo y rendición de cuenta de los fondos públicos.

³³ Se debe indicar que el Panel tuvo acceso a estudios de evaluación de servicios de transporte en regiones (evaluaciones técnicas para diseño de nuevos servicios o renovaciones), que en ocasiones incorporan evaluaciones de percepción usuaria, pero se trata de análisis puntuales, referidos a áreas o rutas específicas y que no son utilizados para efectos de seguimiento regular y gestión de la calidad ofrecida por los Componentes a nivel usuario. La excepción a ello es el componente de Obras de Infraestructura que durante los primeros meses del año 2020 se realizó una encuesta de satisfacción a los directores de tránsito (solo 8 comunas),

13. El 24% del presupuesto del Programa 06 del MTT que administra la DTPR alcanza, en 2019, a M\$ 202.765.096, monto que es destinado en un adecuado balance entre áreas rurales y urbanas a los siguientes cuatro productos, con altos niveles de participación en el gasto de producción del Programa: servicios de transporte para zonas aisladas y rurales, servicios de transporte para escolares con dificultades de acceso a escuelas, servicios entregados a los habitantes en zonas urbanas reguladas y zonas no reguladas, todos ellos representan magnitudes importantes en el total que maneja directamente esta División (25,7%, 12,1%; 21,4% y 18,4% promedio anual entre 2016 y 2019, respectivamente).
14. Desde una perspectiva regional de distribución de recursos, el gasto de producción del Programa está altamente concentrado en la Región Metropolitana, por el desbalance que significa las transferencias a la Red Metropolitana de Movilidad. Pero, descontando los gastos en la Región Metropolitana, se observa un cierto balance entre regiones con problemas de desarrollo del transporte en áreas urbanas como, la del Bio Bio (20,4%), Valparaíso (18,8%) y en regiones con más población en áreas rurales como Los Lagos (13,2%), Araucanía (8,9% y Magallanes (8,3%).
15. Se observa un uso económicamente consistente, en la medida que el nivel de actividad reflejada en los gastos de las transferencias crece en un 20,3% en el periodo, mientras que los gastos administración (remuneraciones y bienes de consumo) sólo lo hacen al 2,8%.
16. El Programa presenta una levísima subejecución del gasto devengado respecto del presupuesto vigente, alcanzando en los últimos años niveles de 99,65% (2018) y 99,88% (2019). Mostrando así una adecuada ejecución presupuestaria.

Sobre Eficiencia

17. En el caso del Sistema de Transporte Metropolitano se puede señalar:
 - El costo unitario fiscal del servicio (monto del subsidio por pasaje) resulta un 22% más caro, en términos reales, al cabo de 4 años, habida cuenta que la producción (pasajes), que lo ha hecho en 7%. Esto se debe al hecho que, por mandato legal, cuando los aumentos de costos implícitos en los contratos no pueden traspasarse a tarifas, se manifiesta automáticamente en aumentos del subsidio para mantener el equilibrio financiero del sistema.
 - No se tiene evidencia de estudios o análisis de costos eficientes de los operadores de Buses ni del Metro, que permitan hacer un juicio, si estos aumentos de gastos están efectivamente correlacionados con aumentos de costos inevitables de estos proveedores del servicio, y tampoco es posible establecer un benchmark solvente en este estudio.
 - Los gastos en servicios complementarios (soportes tecnológicos y administración financiera del Programa) se sitúa en un promedio de 7,6% del total de egresos del sistema durante el periodo, sin variaciones conclusivas. No se dispone de elementos de juicio sobre la bondad de esta cifra, por cuanto no es posible obtener un benchmarking relevante que permita hacer comparaciones válidas.
 - Para el año 2016 por cada \$1.000 que pagaba el usuario de Transantiago / Red Metropolitana de Movilidad, el estado pagaba otros \$640, en tanto que este último aporte subió a \$790 el 2019. Este resultado pone de manifiesto cómo la contención del valor de la tarifa a pago es compensada con el aumento del subsidio unitario, aumentando la relación subsidio / pasaje de 0,64 a 0,79 en el periodo de evaluación.

18. En el caso del Servicio de Transporte Público Subsidiado en Regiones. ³⁴

Para el Componente 2.1: Acceso al Transporte Público Remunerado de Pasajeros (TPRP) en zonas geográficas con dificultades de integración física de sus habitantes:

- Para los servicios de Zonas Aisladas en su conjunto se observa una reducción del 8% del costo medio por vehículo asociado al subsidio (única dimensión disponible, para representar de manera cercana los productos generados por el Programa); como resultado, el gasto total anual destinado a subsidio crece en un 7%, en cuanto a que la oferta contratada para el periodo lo hace al 16%.
- En el caso de los servicios para Áreas Rurales sucede lo contrario. En efecto el costo unitario crece un 18%, como resultado que el gasto total anual lo hace en un 87%, en comparación con un aumento de la oferta contratada que lo hace al 59%.
- En el caso del Transporte Escolar, las cifras son más estables, creciendo el gasto unitario solo en un 3%, resultante de un crecimiento de 8% en el gasto total anual para un aumento de 5% de la oferta contratada.

Para el Componente 2.2: Servicios de Transporte Público Urbano con rebaja tarifaria en regiones:

- Para los servicios de Zonas Reguladas, se observa un aumento 10% del costo medio por vehículo, resultante de un mayor gasto global de 6% y una reducción de 3% en la oferta.
- En los servicios para Zonas No reguladas, el gasto unitario, medido por el costo unitario fiscal crece un 13%, como resultado de un mayor gasto total anual de 12% y una reducción de la oferta disponible en 1%.
- En resumen, para los dos servicios urbanos que se obtuvieron datos de esta medición de oferta tiene una tendencia a aumentar los costos unitarios de más de 10% en el periodo.

Se debe indicar que esta primera medición de eficiencia permite hacerse una idea del comportamiento general del gasto, pero no tiene suficiente precisión para poderlo contrastar con el costo alternativo de producir un servicio equivalente (mediante otro mecanismo) y tener así una observación de eficiencia relativa. Tampoco permite hacer comparaciones transversales en un mismo servicio comparando valores unitarios relevantes para un mismo subcomponente en regiones o localidades comparables

Sobre Implementación

19. El Programa lleva ya 10 años en ejecución, con una buena experiencia de aplicación efectiva, lo que implica contar con un proceso -si bien no formalizado ni documentado como un todo-, bien establecido, cuenta con un conjunto de procedimientos adecuadamente reglamentados, con responsabilidades claras, herramientas de apoyo a las actividades, y pautas de ejecución aplicadas en forma regular dentro de cada producto, lo que garantiza criterios de ejecución uniformes en el tiempo.
20. La estructura organizacional y composición profesional y competencias con que cuenta la DTPR es adecuada para los fines de llevar a cabo la ejecución del Programa en sus Componentes 2 y 3, tal cual se han establecido en la actualidad, y tiene las capacidades necesarias para lograr el despliegue de los servicios y prestaciones que constituyen los productos esperados y soportar dicha operación, cumpliendo los objetivos técnicos y de ejecución presupuestaria en forma satisfactoria.

³⁴ Datos expuestos en el cuadro 36 del informe. Fuente: Datos Financieros del Anexo 5, Datos de Producción Base de Datos: Estadísticas_PAX_TAX_serviciossubsidiados.xls

21. Se puede indicar que se observan algunas debilidades en cuanto a dotación de personal en regiones, y a la capacidad de supervisión central requerida para soportar el futuro desarrollo del componente 2.2.2 -Servicios de TPRP en Perímetros de Exclusión, pero se ha seguido en los últimos dos años una estrategia adecuada en cuanto a ampliar dichas capacidades.
22. En las actividades de diseño, asignación e implementación de cada producto, interviene un equipo que administra simultáneamente, varios tipos de productos complementarios. Ello, por una parte, con el objetivo de hacer más eficiente el trabajo al agrupar ámbitos de conocimiento especializado requeridos en forma común por dichos productos, y para establecer metodologías y estándares de trabajo que son aplicados en forma uniforme para problemáticas similares, lo cual representa una fortaleza del diseño productivo.
23. Una debilidad importante del Programa es que si bien existen directrices generales, relativas al desarrollo y evolución futura del Transporte Público en Regiones, en cuanto a ámbitos de acción y objetivos generales a cumplir (bienes y servicios a desarrollar), no existe, una hoja de ruta de implementación, declarada o formal que establezca objetivos, metas concretas y prioridades, a la cual se pudiera referenciar a fin de establecer, al menos, directrices que guíen las decisiones de asignación y priorización de iniciativas.
24. Tampoco existen criterios formales y documentados para priorizar y distribuir los recursos entre los distintos subcomponentes ni al interior de ellos, en su distribución regional, o como priorización de iniciativas. No obstante, el Panel verifica que, en la práctica, existen y operan distribuciones de fondos entre los Subcomponentes del Programa, lo que más bien responde a criterios de continuidad, manteniéndose estables las asignaciones, con la excepción de los Perímetros de Exclusión, que han comenzado su operación y han crecido en el período observado³⁵.
25. Otra debilidad importante del programa es que no cuenta con una visión consolidada de datos relevantes de diseño, producción y gestión de los componentes y subcomponentes. Por lo tanto, se dificulta la posibilidad de un seguimiento y control global del programa, a nivel operativo, y también genera limitaciones a la gestión estratégica en términos de apoyo informado para toma de decisiones y evaluación de cumplimiento de objetivos y metas.

Existe la iniciativa de potenciar y consolidar el sistema de soporte informático (sistema SIGIS) de la DTPR, sin embargo, está en etapas aún incipientes de desarrollo.
26. Finalmente, no existen, establecidas formalmente, metas definidas de logro de resultados, de gestión u operacionales para el Programa, los Componentes 2 y 3, sus subcomponentes, y, en consecuencia, tampoco existen indicadores o un cuadro de mando general, con los cuales la DTPR gestione en forma integral la ejecución del Programa. Tampoco se cuenta con una línea base que permita evaluar el progreso en el cumplimiento de objetivos (operacionales o estratégicos).

Sobre el desempeño global

27. Sobre el desempeño global del Programa este Panel solo puede emitir una opinión de orden cualitativo, esto es, en términos de constatar la evidencia del desarrollo y entrega de los diferentes productos que el Programa ha definido, los cuales han sido desarrollados y mantenidos en el tiempo proveyendo servicios de transporte público de pasajeros, variados y con una cobertura en todo el territorio asignado al Programa y, evidentemente, ofreciendo beneficios a los usuarios finales.

³⁵ Los Perímetros de Exclusión comenzaron a operar el año 2016, con 1 Perímetro, incorporándose un segundo perímetro el año 2018 y un tercero el año 2019.

28. Sin embargo, no es posible evaluar el cumplimiento de objetivos de cobertura de población y focalización, ni la pertinencia en términos de cobertura de necesidades existentes, ni la calidad lograda, pues, por una parte, no se cuenta con una estrategia definida que establezca objetivos y metas concretas contra los cuales comparar los resultados, ni se cuenta con indicadores y una línea base contra la cual comparar los resultados alcanzados
29. Tampoco es posible emitir juicio sobre el desempeño en términos económicos, pues no se cuenta con información desagregada de gastos y costos ni los indicadores correspondientes, para analizar la eficiencia y economía en la ejecución del programa.

Por último, un posible factor explicativo de las debilidades antes descritas reside en el hecho que el Programa no está diseñado formalmente como tal (con metodología estándar), esto es, un todo coherente y complementario entre sus componentes, que considere objetivos y metas, consolidados en un solo instrumento, como, por ejemplo, el marco lógico; de la cual deriven una estrategia, planes concretos, una hoja de ruta implementativa, con hitos y plazos coherentes. Por el contrario, el Programa opera como un conjunto de prestaciones que se confunden con el Programa Presupuestario donde radica la fuente de recursos, y ha organizado sus componentes y quehacer en función de la distribución de los subsidios establecidos por ley y no de objetivos de mayor alcance y amplitud en términos de atención a una población beneficiaria. Ello explica que no exista una estrategia global, conocida, bien documentada y explícita.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones están basadas en los resultados de la evaluación y apuntan a lo siguiente:

1. Establecer un plan de desarrollo del transporte público en regiones, que sea la base de la acción a futuro del Programa. Dicho plan debiera basarse en una metodología estándar y con ello definir una ruta de implementación con objetivos, metas, hitos a cumplir y plazos.
2. Establecer un plan de desarrollo organizacional de la DTPR, alineado con el plan de desarrollo de transporte regional, y establezca un diagnóstico sobre la pertinencia de la estructura y dotación actual, identifique brechas y plantee un plan de evolución a mediano y largo plazo, con objetivos, metas, indicadores de gestión organizacional.
3. Definir formalmente los objetivos de atención y la población a atender por el Programa. Precisar los conceptos de población potencial, población objetivo y producción del Programa. En la medida que estos conceptos no estén formal y sistematizadamente definidos por el Programa, se dificulta su desarrollo, pues no se sabe a qué población se está atendiendo ni si se está logrando cumplir los objetivos del Programa.
4. Sistematizar e integrar toda la información de producción y gestión del programa en un solo sistema, y generar los mecanismos de actualización permanente de dicha información a partir de su generación, en las unidades ejecutoras de los diferentes productos. Simultáneamente, desarrollar un sistema informático que dé un soporte robusto a la operación y gestión de la DTPR, y permita hacer eficiente y automatizar diversas etapas del proceso productivo actual, aún basado en procesamiento manual.
5. Sistematizar la contención de costos del Programa, desarrollando en primera instancia estudios de costos eficientes que permitan contrastar el valor unitario de los subsidios con lo que se podría lograr si los proveedores actuaran en condiciones de mayor competencia.
6. Materializar e institucionalizar el uso de indicadores, tanto operacionales, como de gestión y administrativos, que permitan objetivar la toma de decisiones y la evaluación de logros y resultados, aprovechando los desarrollos de planificación estratégica realizados el año 2018,

los avances realizados en el módulo de control de gestión de la formulación presupuestaria, la reciente formulación y desarrollos en la Matriz de Marco Lógico, MML, para cada componente y otros globales, de gestión de todo el programa en conjunto.

Dichos indicadores debieran responder al diseño estratégico y plan de desarrollo del transporte en regiones, uniformizando y sistematizando el reporte de resultados de cada una de las áreas operativas de la DTPR y de cada uno de los productos o servicios que provee.

7. Definir metas de producción y de gestión formales para cada componente. En la actualidad cada unidad de la DTPR realiza un conjunto de acciones y actividades de producción, que no son medibles en cuanto al logro de objetivos estratégicos u operacionales, que estén previamente definidos, sean explícitos y conocidos, sino que se restringe a ejecutar lo que resulta factible dentro del marco presupuestario y recursos disponibles.
8. Continuar y dar mayor fuerza al aumento de la dotación del personal técnico en regiones. Este crecimiento debiera ser coherente y basarse en el plan de desarrollo organizacional de la DTPR, indicado como recomendación.
9. Realizar acciones de mejora sustancial de los servicios en las actuales áreas Reguladas y No Reguladas. Si bien la estrategia de desarrollo actual en zonas urbanas de regiones, es potenciar los Perímetros de Exclusión; no es lógico que las áreas urbanas atendidas por las modalidades Regulada y No regulada deban esperar los largos plazos de implementación de la modalidad de Perímetros de Exclusión, para solo en ese momento, obtener mejoras operacionales y de calidad de servicio. Sobre todo, considerando que en dichas áreas se han mantenido las modalidades de servicio y gestión operacional existentes hace más de 10 años, previas al inicio del Programa, y además considerando que, de acuerdo con los análisis técnicos, no todas las áreas urbanas de regiones pasarán a la nueva modalidad

Si bien ello implica probablemente cambios legales y mayor presupuesto, desde un punto de vista de cumplimiento de los objetivos declarados por el programa, el mantenimiento de las condiciones actuales no es coherente con dichos objetivos.

Consideraciones

El Panel considera que es necesario buscar la mejor manera de reordenar la distribución de los recursos provenientes del Presupuesto del Subsidio Nacional al Transporte Público, Ley 20.378. De tal forma que estos recursos sean entregados directamente a los programas cuyas partidas presupuestarias son las indicadas como destino; y no ocurra lo que actualmente con el Programa presupuestario 06, en el cual sus administradores deben transferirlos a iniciativas sobre las que no tienen control y, en consecuencia, no pueden dar cuenta del resultado de ellos.

Específicamente, se recomienda que los fondos del Programa Presupuestario 06, destinados a la Red Metropolitana de Movilidad, se articulen con Programa Presupuestario 03 (Programa que administra dicho sistema) y que, respecto de los fondos “espejo” regionales, se normalice su distribución, separando los recursos destinados al Programa Presupuestario 06 del MTT, de los fondos para el FAR (Programa Presupuestario 09 del Tesoro Público).

Alternativamente, para hacer evaluable el conjunto de acciones realizadas en este ámbito, se podrían organizar todos los componentes aquí desarrollados, más los correspondientes del Fondo de Apoyo Regional, FAR, en un solo Programa global de acceso y facilitación al Transporte Público de Personas. Este Programa matriz, podría contener como Subprogramas al Transporte Metropolitano y al Transporte Regional, y también desde éste se desprendería el FAR, como un tercer subprograma. Ello permitiría planificar y gestionar integradamente el total de recursos y evaluar consistentemente sus resultados específicos, en cada uno de los subprogramas indicados.

**RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE
A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**

OFICIO GM N° 0294-3475 /

ANT.: Ord. N° 1402 de Dirección de Presupuestos, de fecha 12 de junio de 2020.

MAT.: Envía Respuesta Institucional respecto al proceso de Evaluación del Programa "Subsidio Nacional al Transporte Público" de la Subsecretaría de Transportes e Informa la postura respecto a los Resultados contenidos en el Informe Final.

Santiago, 02 de julio de 2020

**DE : SRA. GLORIA HUTT HESSE
MINISTRA DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES**

**A : SR. MARÍAS ACEVEDO FERRER
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

Junto con saludar, de acuerdo a lo solicitado en el número 3 del oficio señalado en el antecedente, le informo a Ud., que en opinión del Ministerio el proceso de evaluación del Programa "Subsidio Nacional al Transporte Público" de la Subsecretaría de Transportes, en términos generales señalar que éste se desarrolló dentro de los plazos establecidos para la realización del mismo y también que se dio cumplimiento a los objetivos definidos, destacando el compromiso, el esfuerzo y la colaboración activa de los equipos del Ministerio que participaron en este proceso y por otra parte al arduo trabajo realizado por el Panel de Expertos designado para realizar la evaluación, atendiendo al difícil momento en que se realizó la misma, primero afectada por la contingencia social ocurrida durante el último trimestre del año 2019 y por otra parte a la contingencia sanitaria que nos exigió cambiar nuestra forma habitual de hacer las cosas con el fin de seguir brindando servicios a la ciudadanía durante el presente año.

En cuanto a la opinión específica del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones respecto al proceso de evaluación del programa y a la postura respecto de los resultados plasmados en el Informe Final, en los siguientes puntos me referiré a los mismos:

- En cuanto al desarrollo del trabajo, dado el contexto antes descrito, y también atendiendo a la complejidad del programa y las particularidades que establece la normativa vigente, en opinión de la Institución, a los miembros del Panel les costó entender el funcionamiento del mismo, dado esto los avances en un inicio fueron lentos y tediosos atendiendo a la cantidad de tiempo que hubo que invertir para gestionar y dar respuesta a la información que solicitaba el Panel evaluador para una mejor comprensión del programa.
- Cabe señalar también, que en los primeros meses se realizaron múltiples reuniones con el Panel evaluador y durante al menos los dos primeros meses, existió el convencimiento de que el trabajo no era fluido y en algunos momentos hasta se tornó ineficiente debido a la dificultad de ponerse de acuerdo respecto a elementos que en nuestra opinión eran básicos. Sin embargo, desde el momento en que se integró a la mesa de trabajo la contraparte del MTT asignada por la Dirección de Presupuestos, el desarrollo del trabajo mejoró evidentemente transcurrido el tiempo.
- Respecto al Informe Final de evaluación, en nuestra opinión recoge efectivamente lo que hace el programa considerando los distintos tipos de subsidios que se entregan y sus distintas formas de implementación, sin embargo, es necesario señalar que en opinión del Servicio no hubo un entendimiento acabado de los antecedentes puestos

a disposición, ejemplo de ello son las imprecisiones que se observaron en las instancias previas de entrega de los Informes, y que en algunos casos continuaron en el informe final.

- Ahora bien, en una revisión más detallada del informe, en ciertos puntos existen afirmaciones que denotan un análisis parcial de los antecedentes proporcionados, dado que la información existe y fue entregada oportunamente para los análisis correspondientes. Específicamente, uno de ellos tiene relación con información relativa a los usuarios finales de los servicios, cuyos estudios de percepción usuaria de distintas regiones se encuentran publicados en la página WEB de la División de Transporte Público Regional, enlace entregado pertinentemente, resultando igualmente como una observación del Informe el no tener acceso a la documentación. Por otro lado, se pidió mejorar la redacción de ciertos párrafos que denotaban la falta de entrega de información por parte del programa, pero que según lo manifestado correspondía a que no existía tal información, y en consecuencia daban cuenta de una falta que no era tal.
- Sumado a lo anterior, y para efectos de mejorar el proceso evaluativo y las etapas de retroalimentación, se debe indicar que fueron solicitados en dos instancias de entrega preliminar el detalle de análisis cuantitativos que se usaron como respaldo de ciertas afirmaciones señaladas en el Informe, de las cuales no tuvimos respuesta.
- En relación a los resultados entregados en el informe, si bien en términos generales no son del todo negativos (en aspectos tales como economía del programa, por ejemplo), una de las conclusiones más importantes es la que señala que no está bien definido el problema que se quiere resolver, punto en el cual se está en desacuerdo, dado que los diferentes subsidios existentes, son diseñados bajo un mismo objetivo común y según lo establecido en la propia Ley N° 20.378.
- Finalmente, es necesario indicar que, si bien existen diferencias con el informe final presentado, actualmente no es factible destinar más tiempo de los funcionarios de la División de Transporte Público Regional y de la Subsecretaría de Transportes a resolver observaciones respecto de las cuales se ha insistido en etapas anteriores y que a la fecha no hemos recibido respuesta respecto al tratamiento que les otorgó el Panel a las mismas. Sin perjuicio de esto, luego de revisar el Informe Final por otro de los actores relevantes participantes en este proceso, a saber, el Directorio de Transporte Público Metropolitano, se detectaron una serie de observaciones y oportunidades de mejora al Informe Final, las que se adjuntan con el objeto de que sean abordadas por el Panel antes del envío de éste al Congreso Nacional.

Sin otro particular, le saluda atentamente a Ud.,

GLORIA HUTT HESSE
MINISTRA DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

CSDG/JLDC/XBM/DGG/FSH/MCGC/PEG

Distribución:

Firmado	
electrónicamente	Público Regional
Hutt Hesse según Ley 19799	≃ Público Metropolitano
	tecnología y Procesos
	y Control de Gestión
Por Gloria	
Hutt Hesse	

S



Código: 1593701408898 validar en <https://www.esigner.cl/EsignerValidar/verificar.jsp>

