

ANEXO Nº1

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 Nº 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 FONDO DE DESARROLLO DE
LAS TELECOMUNICACIONES (FDT)
SUBSECRETARÍA DE
TELECOMUNICACIONES (SUBTEL)
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y
TELECOMUNICACIONES**

**PANEL DE EVALUACION:
MARIO GAYMER (COORDINADOR)
JORGE ESPINOZA
JAVIER CORVALÁN**

AGOSTO 1998

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

PROCESO DE EVALUACIÓN 1998
 FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

FORMATO A
 RECONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA/PROYECTO

I.- DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/ PROGRAMA	
1.1 Nombre del Programa:	
Fondo de Desarrollo para las Telecomunicaciones (FDT).	Código: 30
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 FDT constituye un instrumento de la política de telecomunicaciones y que forma parte del Programa Nacional de Superación de la Pobreza.	
1.3 Ministerio Responsable:	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
1.4 Servicio responsable (si corresponde):	Subsecretaria de Telecomunicaciones (SUBTEL).
1.5 Unidad interna responsable directa del programa:	División de Planificación Estratégica y Estudios.
1.6 Nombre del profesional responsable del programa/proyecto	
Leonardo Mena (División de Planificación Estratégica y Estudios) Daniela Vergara (Departamento de Desarrollo)	
1.7 Año de inicio del programa:	1994 creado por la ley 19.302
1.8 Año de término del programa:	1998 prorrogado a 1999
1.9 Principales cambios introducidos por año (sí corresponde):	

A. NIVEL DE DISEÑO DEL PROGRAMA/PROYECTO

II. JUSTIFICACIÓN QUE DA ORIGEN AL PROYECTO

Nota: El panel comenzó su análisis trabajando con el Marco Lógico preparado especialmente para la presente evaluación por la SUBTEL con el apoyo de la DIPRES. A lo largo del trabajo el panel decidió profundizar aspectos del mismo, de tal manera que esta Ficha y las siguientes incluyen categorías generadas por el Panel. Para disponer de claridad al respecto, en la presente Ficha A se destacan los resultados de las modificaciones del Panel al Marco Lógico, utilizando para ello la letra cursiva.

1. Justificación en el ámbito de políticas públicas:

En las últimas dos décadas se han reafirmado las políticas de crecimiento económico del país, basadas en una economía de libre mercado.

Las políticas sociales están ligadas y supeditadas al desarrollo económico del País, donde el Gobierno ha establecido el principio de subsidiaridad del Estado. Lo anterior se traduce en la focalización del esfuerzo social sobre los sectores de la población en donde, por falta de incentivos económicos para el sector privado, la economía de mercado no extiende sus beneficios.

A partir de 1990, la superación de la pobreza se transforma en una de las principales prioridades sociales del Gobierno, justificando así las políticas asistenciales dentro de una propuesta política social equitativa para la integración de todas las personas al proceso de desarrollo del país.

Así el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) se enmarca y justifica dentro de las políticas públicas, basándose en dos elementos centrales:

(a) Primero, en la noción del Estado subsidiario que regula y promueve la competencia en el sector privado, apoyando así, por medio de subsidios, a aquellas actividades que, generando un beneficio indiscutido para la población, por razones diversas no pueden ser naturalmente satisfechas por el sector privado.

(b) Segundo, en el principio de equidad social que inspira el actual desarrollo nacional y en particular a las políticas públicas. Este principio subentiende la responsabilidad del Estado de garantizar servicios hacia sectores de la población identificados en situación de marginalidad, concepto que incluye pobreza, aislamiento geográfico, social o cultural.

En este sentido el FDT se perfila en la realidad que en Chile aún subsisten sectores y localidades que no acceden a los servicios básicos de telecomunicaciones, siendo lo anterior un déficit social producto y productor del aislamiento de sectores de la población.

2. Justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar

El FDT, con sus subsidios focalizados y entregados por medio de concurso público a empresas de telecomunicaciones del sector privado, tiene como contexto la existencia de un significativo porcentaje de la población en áreas rurales y urbano-marginales, sin cobertura o con baja densidad telefónica.

Hoy es claro que las telecomunicaciones juegan un rol estratégico en el desarrollo económico del país. Más aún, quien quede fuera de las redes de intercambio de conocimiento e información, tendrá grandes dificultades para participar activamente y aportar al progreso nacional.

El FDT se justifica en torno al argumento de que la falta de acceso a la telefonía no es sólo una expresión de pobreza y marginalidad, sino que es también reproductora de la misma. En ese sentido, el FDT se propone romper este círculo negativo, planteándose como meta el acceso generalizado a un servicio básico de telefonía, apoyando así a la integración y participación en el desarrollo social y económico de todo el país.

3. Antecedentes que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad:
(a) Constitucionales
<p>El FDT se justifica en el marco general de la Constitución Política de la República, que en su Artículo Primero estipula:</p> <p>“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.</p> <p>Es deber del Estado resguardar la seguridad social, dar protección a la población y familia, propender al fortalecimiento de ésta, 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.”</p>
(b) Legales
<p>El FDT se justifica en el marco legal con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168, modificada por la N° 19.302, Título IV, Artículo 28 A, que establece: “Créase el FDT, dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), en adelante ‘el Fondo’ por un periodo de cuatro años, contados desde la vigencia de esta ley, con objeto de promover el aumento de la cobertura del servicio público telefónico en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, con baja densidad telefónica”. - El Reglamento del FDT, Decreto N° 457, del 22 de Diciembre 1994. - La Ley de Presupuesto de la Nación, que establece el monto del subsidio anual y que asigna los fondos que permiten que el FDT opere dentro de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL).
(c) Administrativos
<p>El FDT se justifica administrativamente a través del “Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones” conformado por los siguientes miembros:</p> <p>El Ministro del MTT (Presidente), el Ministro de Economía (o su representante), el Ministro de Hacienda (o su representante), el Ministro de MIDEPLAN (o su representante), tres consejeros técnicos y la Subsecretaría de Telecomunicaciones (ministra de fe).</p>
(d) De políticas de inversión
<p>Dentro del ámbito de la economía de mercado, el Gobierno impulsa una política de aprovechamiento eficaz del dinamismo y capacidad de inversión del sector privado.</p> <p>En Chile el acceso universal a las telecomunicaciones es abordado privilegiando los mecanismos y competencia del mercado. El Estado asume un rol dinámico en lo que se refiere a la regulación, por un lado facilitando la introducción de nuevos servicios, la inversión de capitales y por otro promoviendo la competencia activa entre las diversas empresas del sector privado.</p> <p>El FDT es parte de esta dinámica de inversión, otorgando subsidios directos, allí donde los incentivos de mercado no resultan suficientes para las empresas del sector privado que están llevando a cabo la expansión de la inversión y la infraestructura de las telecomunicaciones en el país.</p> <p>Como complemento importante a lo anterior, la inversión social es entendida, en general, como una inversión en la gente y como una condición necesaria y vital para el crecimiento sostenido del país.</p> <p>Todo lo anterior concuerda con las bases programáticas del Gobierno, que en el tema del gasto social e inversión de recursos concluye que el equilibrio entre la inversión económica y la inversión social induce a que el crecimiento y equidad se potencien entre sí y dejen de percibirse como objetivos contradictorios.</p>

III. IDENTIFICACIÓN DEL FIN DEL PROGRAMA

1. ¿Cuál es el fin planteado por el programa?

Nota: Es relevante mencionar que originalmente no hubo para el FDT un documento que explicitara un diseño con una estructura evaluativa como la del Marco Lógico, a pesar de existir en la Ley y el Reglamento un diseño detallado de procedimientos. Lo que en esta sección III se hace, partiendo por el Decreto Ley que dio origen al FDT, el Reglamento del Fondo donde se establece su estructura orgánica y de información oral, es una reconstrucción del diseño por parte del panel evaluador.

El Fin planteado por el programa es contribuir, por medio del servicio de telefonía básica, a la integración social y económica de la población en condiciones de aislamiento.

2. ¿Cuáles son los indicadores definidos para medir el cumplimiento del fin del programa?

Nota: La siguiente lista de indicadores incluye los propuestos en el Marco Lógico, adicionando otros definidos por el Panel evaluador. Los indicadores se diferencian dos grupos:

El primer grupo esta compuesto por indicadores que el panel evaluador considera más viables desde un punto de vista práctico y de recursos.

El segundo grupo incluye parámetros de medición deseables, pero probablemente con un mayor grado de dificultad en su implementación.

Indicadores Grupo 1:

2.1 Resultados de encuesta social y económica aplicadas en las localidades beneficiadas por el programa, que incluya la determinación de costos de transporte y tiempo ahorrado por los beneficiarios tras la instalación del servicio telefónico.

2.2 Tráfico de entrada y salida per cápita en las localidades beneficiadas

2.3 Cobertura: Número de habitantes beneficiados en la localidad adjudicada y densidad telefónica en la localidad adjudicada, distinguiendo entre telefonía pública y posibles abonados privados.

Indicadores Grupo 2:

2.1.1 Motivo y tipo de las llamadas realizadas por los beneficiarios.

2.1.2 Evolución de nuevos servicios generados a partir de los de nuevos teléfonos públicos.

2.1.3 Evolución del número de localidades no cubiertas por el programa.

2.1.4 Impacto social y económico generado como resultado de la actividad del FDT,

3. ¿Cuáles son las metas directamente relacionadas con los indicadores del punto anterior que a nivel de fin se ha propuesto el programa?

En esta etapa no se han definido metas específicas para los indicadores anteriores, en los niveles de formulación de políticas en el área. Sólo a nivel de componente se ha mencionado una meta de cobertura, de 6.000 localidades rurales.

El panel evaluador considera que las metas a fijar deberán, en términos generales conducir hacia:

Indicador 2.1 : Que la encuesta social y económica refleje un mejoramiento concreto en lo social y económico en las localidades beneficiadas.

Indicador 2.2 : Que los niveles de tráfico determinados sean significativos y que su evolución en el tiempo sea positiva.

Indicador 2.3 : Que el nivel de cobertura sea aceptable con relación a los niveles aceptados internacionalmente para localidades comparables.

4. ¿Cuáles son los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el fin del programa se ha logrado?
Los medios de verificación, a su vez relacionados con los indicadores de la sección III.2 son: 4.1 Análisis de los resultados de la encuesta social y económica aplicada a los beneficiarios de las diversas localidades que ya cuentan con el servicio. 4.2 De los registros de tráfico de entrada y salida por localidad, pasar a una etapa posterior donde se tipifique la naturaleza de las llamadas, para la verificación del cómo estas localidades están usando el servicio con relación a la integración social y económica de la comunidad al país. 4.3 Respecto a cobertura, realizar consultas con las empresas ejecutoras de los proyectos para verificar tendencias del tráfico y niveles de expansión de nuevos abonados y servicios.
5. ¿Cuál es el nivel o grado de cumplimiento del fin del programa?
No ha sido medido en estos términos, por la ausencia de la definición precisa de metas a nivel de fin y de la construcción de los indicadores correspondientes.
6. ¿Cuáles son los supuestos necesarios para la "sustentabilidad" de los beneficios generados por el programa?
(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:
Ninguno, porque la sustentabilidad del beneficio, que en este caso es la continuidad del servicio telefónico, no depende de otras instituciones publicas.
(b) A nivel de otras instituciones públicas:
Ninguno, por la misma razón anterior en (a).
(c) A nivel de condiciones sociales:
La permanencia física y demográfica de las localidades beneficiadas.
(d) A nivel de condiciones económicas:
Que después del periodo de obligatoriedad de servicio (10 años), el tráfico sea suficiente para sustentar su continuidad.
(e) A nivel de condiciones políticas:
Que, si no se cumple la condición (d), se establezca un subsidio a la operación.
(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras:
Igual que (d).
IV. IDENTIFICACIÓN DEL PROPÓSITO DEL PROGRAMA/PROYECTO
1. ¿Cuál es el propósito planteado por el programa/proyecto?
El propósito del FDT, reconstruido en este proceso de evaluación, es que cada vez más personas pertenecientes a grupos en condición de aislamiento, carencia o déficit social y bajos ingresos, tengan acceso a la telefonía pública.

2. ¿Cuáles son los indicadores definidos para medir el cumplimiento del propósito del programa/proyecto?
<p>a) Número de personas beneficiadas por la telefonía producida por el fondo / número de personas que, en situación de pobreza y déficit social no tienen acceso a la telefonía.</p> <p>b) Especificación del grado de satisfacción del usuario, principalmente en torno a: 1) tarifa y 2) calidad del servicio en aspectos técnicos y de condiciones de acceso.</p>
3. ¿Cuáles son las metas directamente relacionadas con los indicadores del punto anterior que a nivel de propósito se ha propuesto el programa/proyecto?
<p>Accesibilidad, al menos a teléfono público, de las personas que viven en situación de aislamiento y déficit social en Chile y que, por lo mismo, no son atendidas como colectivo, por las compañías telefónicas.</p>
4. ¿Cuáles son los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que el propósito del programa/proyecto se ha logrado?
<p>a) <i>Estudio cuantitativo que demuestre la disminución de la cantidad de personas que por motivos de aislamiento, carencia o déficit social, no tienen acceso a la telefonía pública.</i></p> <p>b) <i>Evolución de la relación entre la población beneficiada correspondiente a proyectos asignados y la población correspondiente a solicitudes válidas (depuradas de duplicaciones y errores) presentadas.</i></p>
5. ¿Cuál es el nivel o grado de cumplimiento del propósito del programa/proyecto?
<p>No hay mediciones sobre el cumplimiento estricto del propósito del programa, entendido como que cada vez más personas pertenecientes a grupos en condición de aislamiento, carencia o déficit social y bajos ingresos, tengan acceso a la telefonía pública. Sin embargo, los logros a nivel de componente, en el sentido que 4.504 pequeñas localidades, con 1.774.113 habitantes estimados, han sido beneficiadas con el programa y el hecho de que 224 de estos teléfonos estén ya operando, son sugerentes de un significativo nivel de logro del propósito.</p>
6. ¿Cuales son los supuestos que deben ocurrir para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Fin del mismo?
<p>(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras</p> <p><i>Las otras instituciones públicas co-ejecutoras son los municipios. Se supone que estas instituciones hacen un aporte efectivo y dedicado en la difusión del programa en las localidades que consideren aisladas, que apoyan e incentivan la presentación de solicitudes de parte de organizaciones de base, y que efectivamente canalizan las solicitudes hacia el SEREMITT.</i></p> <p><i>Si bien el SEREMITT forma parte de la estructura operativa del Ministerio, no tiene una relación jerárquica directa con SUBTEL, además de estar la mayor parte de su función dedicada al área de Transportes del Ministerio. Por ello se les incluye en este punto, suponiendo que toman parte activa en la difusión, coordinación, distribución y verificación de antecedentes de las solicitudes.</i></p>
<p>(b) A nivel de otras instituciones públicas</p> <p><i>El programa supone la competencia y precisión de MIDEPLAN para distintos aspectos técnicos de su ejecución, en especial la metodología para la selección de proyectos y la determinación de niveles de pobreza de las comunidades a partir de indicadores comunales.</i></p>

(c) A nivel de condiciones sociales
<i>El programa supone, al menos a mediano plazo, la continuidad del aislamiento social de numerosas personas en el país y que, por lo mismo, tales sectores no tendrían acceso a la telefonía en ausencia de subsidio.</i>
(d) A nivel de condiciones económicas
<i>El programa supone una falta de interés comercial de las compañías telefónicas por instalar sus servicios en ciertos sectores del país, por lo que sólo mediante una acción del fondo que consista en la identificación de estos sectores, la creación de un proyecto de demanda y eventualmente el otorgamiento de un subsidio a las compañías, estas organizaciones van a interesarse en cubrir tales sectores. El Fondo supone también la persistencia de condiciones de pobreza en un conjunto amplio de población, lo que justificaría en parte el subsidio hacia las empresas.</i>
(e) A nivel de condiciones políticas
<i>El proyecto supone la continuidad de una política de Estado subsidiario en que se privilegia el protagonismo de la empresa privada, ya sea subsidiada o no, en la solución de problemas de pobreza o marginalidad. Se supone también una continuidad en el estilo de relación y de negociación entre las empresas telefónicas y SUBTEL.</i>
(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras
<i>Igual que (d).</i>
V. IDENTIFICACIÓN DE COMPONENTES DEL PROGRAMA/PROYECTO
Identificación de los componentes que produce el programa/proyecto
1.- <i>Existen teléfonos públicos o centros de llamadas, disponibles las 24 horas, en localidades rurales que los han solicitado, o han sido propuestos por terceros, agrupadas en proyectos de mínimo costo y socialmente rentables. Estos teléfonos públicos pueden ir complementados por líneas de abonados, no afectas a subsidio.</i> Nota: <i>se entendió por localidad rural aquella que no se encuentra en el área de obligatoriedad de servicio de ningún concesionario de servicio público telefónico.</i>
2.- <i>Existen teléfonos públicos o centros de llamadas, disponibles las 24 horas, en localidades urbanas que los han solicitado, o han sido propuestos por terceros, agrupadas en proyectos de mínimo costo y socialmente rentables</i> Nota: <i>se entendió por localidad urbana aquella que se encuentra en el área de obligatoriedad de servicio de algún concesionario de servicio público telefónico.</i>

V.1 Componente 1

Existen teléfonos públicos o centros de llamadas, disponibles las 24 horas, en localidades rurales que los han solicitado, o han sido propuestos por terceros, agrupadas en proyectos de mínimo costo y socialmente rentables. Estos teléfonos públicos pueden ir complementados por líneas de abonados, no afectas a subsidio.

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

Estos indicadores se pueden clasificar según midan: Cobertura, calidad, focalización rural/urbano, focalización regional, focalización pobreza, focalización densidad telefónica, eficiencia en el uso de recursos.

Cobertura:

- a) Evolución del porcentaje de localidades adjudicadas, sobre el total de solicitantes válidos (es decir, depurados de posibles duplicidades, incluso el caso de localidades con teléfono asignado pero en proceso de implementación), por proceso.
- b) Evolución del número de localidades adjudicadas.

Calidad:

- c) *Tiempo total promedio entre la adjudicación y la instalación, por proceso.*
- d) Evolución del porcentaje de teléfonos instalados en relación al número de teléfonos que debieran haber iniciado servicios, por región y país.

Focalización rural/urbano:

- e) *Porcentaje de teléfonos adjudicados correspondientes a solicitudes rurales válidas.*

Focalización regional:

- f) *Distribución por regiones de: localidades adjudicadas dividido por el total de solicitantes válidas, por proceso.*

Focalización pobreza:

- g) *Distribución por quintil de ingreso per capita de: localidades adjudicadas dividido por total de solicitantes válidas, por proceso.*

Focalización densidad telefónica:

- h) *Distribución por distancia al teléfono público más cercano de las localidades adjudicadas dividido por el total de solicitantes válidas, por proceso.*
- i) *Distribución por costo de viaje (valor tiempo + valor pasaje) al teléfono público más cercano de las localidades adjudicadas dividido por el total de solicitantes válidas, por proceso.*

Eficiencia en el uso de recursos:

- j) *Distribución del Van Social de las localidades adjudicadas vs. distribución del Van Social para el total de solicitantes válidas, por proceso.*
- k) *Distribución de Van social dividido por subsidio de las localidades adjudicadas vs. distribución del Van Social dividido por subsidio para el total de solicitantes válidas, por proceso.*

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?
<p>No hay metas explícitas establecidas, salvo para el número total de localidades a beneficiar, definido en 6.000 según la Memoria 1997. Sin embargo, del análisis del Reglamento y de documentos como las Memorias y las Actas del Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones se pueden identificar las siguientes metas implícitas:</p> <p>a) Maximizar el VAN social por peso de subsidio. b) Gastar en subsidios el total del presupuesto. c) Garantizar un mínimo de canalización de los beneficios del Fondo hacia regiones extremas. d) Lograr la instalación en plazos menores, como se infiere de lo indicado en la página 7 de la Memoria 1997 del FDT.</p>
3. ¿Cuáles son los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que este componente del programa/proyecto se ha logrado?
<i>Estadísticas del Fondo (disponibles o resultantes de reprocesamiento de información contenida en las solicitudes, proyectos y procesos) para los indicadores (a) al (k) propuestos.</i>
4. ¿Cuál es el nivel o grado de cumplimiento de este componente del programa/proyecto?
<p>El programa está en marcha hace cuatro años y se está cumpliendo en su componente rural. Al 16 de julio de 1998, 5.362 pequeñas localidades han sido favorecidas con un teléfono público e integradas al Programa. Estos 5.362 teléfonos asignados, cuando estén finalmente instalados y operativos, beneficiarían a alrededor de dos millones de habitantes. Lo anterior ha involucrado un costo total de aproximadamente 7.147 millones de pesos. Al 31 de mayo de 1998 había 224 teléfonos instalados.</p> <p>Las cifras anteriores se comparan con las 6.000 localidades definidas inicialmente como meta.</p>
5. Supuestos que deben ocurrir a nivel de este componente para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Propósito del mismo
Nota: es relevante destacar que estos supuestos se refieren a la contribución del componente (teléfono público operando) al logro del propósito.
(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras
<i>Que las Municipalidades colaboren en la difusión de los llamados a inscribir proyectos en los distintos procesos, y en la recolección y verificación de los datos entregados por los solicitantes.</i>
(b) A nivel de otras instituciones públicas
<i>Se supone que la metodología diseñada por MIDEPLAN para evaluar los proyectos es adecuada a las necesidades del programa.</i>
(c) A nivel de condiciones sociales
Información de las comunidades demandantes sobre la disponibilidad del servicio, y organización y coordinación de las mismas para colaborar en la mantención de la operacionalidad del servicio.
(d) A nivel de condiciones económicas
<i>Rentabilidad sostenida para las empresas adjudicatarias.</i>

(e) A nivel de condiciones políticas
<i>No los hay.</i>
(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras
<i>i) Cumplimiento de las condiciones de calidad comprometidas por parte de las empresas asignatarias de subsidios.</i>
<i>ii) Adecuado servicio de interconexión por parte de otras empresas concesionarias de servicios públicos telefónicos.</i>
6. Presentación del para qué y/o para quienes se produce este componente del programa/proyecto
(a) Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa/proyecto
Habitantes de sectores rurales, de bajos ingresos y con baja densidad telefónica.
(b) Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos
Salvo por la meta de 6.000 localidades rurales indicada anteriormente, no está estimado el tamaño ni distribución geográfica de los potenciales beneficiarios directos e indirectos.
(c) Identificación del número real de beneficiarios que utiliza este componente producido por el programa/proyecto
El número real de beneficiarios que utiliza este componente se estima para cada proyecto a partir del número de habitantes de la localidad o población, de un coeficiente de uso de teléfonos por persona, y de la existencia de teléfonos públicos disponibles previamente, si los hay. (en este último caso, el coeficiente se castiga en un 50%, según lo expresado en la Proposición de Programa de Proyectos Subsidiarios 1998, del FDT, pág. 21)
El número total de habitantes correspondiente a los proyectos asignados entre 1995 y 1997 es de 1.774.113.
(d) Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa
No se realiza. El programa opera con información disponible a través de la encuesta CASEN a nivel de ingreso mensual per cápita comunal, lo que no necesariamente da indicaciones respecto a los "beneficiarios reales finales del programa".
7. ¿Cómo y cuándo utilizan este componente los beneficiarios?
Al utilizar el servicio del teléfono público.
8. ¿Cuáles son los efectos del uso que los beneficiarios hacen de este componente del programa?
Mayor comunicación con el resto de la comunidad, a menor costo y con beneficios, entre otros, de organización productiva, de vínculos familiares y de atención en situaciones de emergencia.

V.2 Componente 2
<i>Existen teléfonos públicos o centros de llamadas, disponibles las 24 horas, en localidades urbanas que los han solicitado, o han sido propuestos por terceros, agrupadas en proyectos de mínimo costo y socialmente rentables</i>
1. ¿Cuáles son los indicadores definidos para medir el cumplimiento de este componente?
<p><u>Cobertura:</u></p> <p>a) Evolución del porcentaje de teléfonos instalados en relación al total comprometido por región y país.</p> <p>b) Evolución del porcentaje de localidades adjudicadas, sobre el total de solicitantes válidas válidos (es decir, depurados de posibles duplicidades, incluso el caso de localidades con teléfono asignado pero en proceso de implementación), por proceso.</p> <p>c) Evolución del número de poblaciones adjudicadas.</p> <p><u>Calidad:</u></p> <p>d) <i>Tiempo total promedio entre la adjudicación y la instalación, por proceso.</i></p> <p><u>Focalización urbano/rural:</u></p> <p>e) <i>Porcentaje de teléfonos adjudicados correspondientes a solicitudes urbanas válidas.</i></p> <p><u>Focalización regional:</u></p> <p>f) <i>Distribución por regiones de: localidades adjudicadas dividido por el total de solicitantes válidas, por proceso.</i></p> <p><u>Focalización pobreza:</u></p> <p>g) <i>Distribución por quintil de ingreso per capita de: localidades adjudicadas dividido por el total de solicitantes válidas, por proceso.</i></p> <p><u>Focalización densidad telefónica:</u></p> <p>h) <i>Distribución por número de teléfonos públicos en la misma población, por proceso.</i></p> <p><u>Eficiencia en el uso de recursos:</u></p> <p>i) <i>Distribución del Van Social de las localidades adjudicadas vs. distribución del Van Social para el total de solicitantes válidas, por proceso.</i></p> <p>j) <i>Distribución de Van social dividido por subsidio de las localidades adjudicadas vs. Distribución de Van Social dividido por subsidio para el total de solicitantes válidas, por proceso.</i></p>
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?
<p>No hay metas explícitas establecidas a nivel del componente urbano. Sin embargo del análisis del Reglamento y de documentos como las Memorias y las Actas del Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones se pueden identificar las siguientes metas implícitas a nivel general:</p> <p>a) Maximizar el VAN social por peso de subsidio.</p> <p>b) Gastar en subsidios el total del presupuesto.</p> <p>c) Garantizar un mínimo de canalización de los beneficios del Fondo hacia regiones extremas.</p> <p>d) Lograr la instalación en plazos menores.</p>
3. ¿Cuáles son los medios de verificación a través de los cuales se puede constatar que este componente del programa/proyecto se ha logrado?
<p>Estadísticas del Fondo (disponibles o resultantes de reprocesamiento de información de los proyectos y procesos) para los indicadores (a) al (j) propuestos.</p>

4. ¿Cuál es el nivel o grado de cumplimiento de este componente del programa/proyecto?
<i>Nulo. No se ha asignado ningún teléfono en zonas urbanas. Las razones de este nivel nulo de logro tiene que ver principalmente con aspectos metodológicos y otros, que se discuten en las fichas B y C.</i>
5. Supuestos que deben ocurrir a nivel de este componente para que el programa/proyecto contribuya significativamente al logro del Propósito del mismo
Nota: es relevante destacar que estos supuestos se refieren a la contribución del componente (teléfono público operando) al logro del propósito.
(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras
<i>Que las Municipalidades colaboren en la difusión de los llamados a inscribir proyectos en los distintos procesos, y en la recolección y verificación de los datos entregados por los solicitantes.</i>
(b) A nivel de otras instituciones públicas
No las hay.
(c) A nivel de condiciones sociales
Información de las comunidades demandantes sobre la disponibilidad del servicio, y organización y coordinación de las mismas para colaborar en la mantención de la operacionalidad del servicio.
(d) A nivel de condiciones económicas
Rentabilidad sostenida para las empresas adjudicatarias.
(e) A nivel de condiciones políticas
No los hay.
(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras
i) Cumplimiento de las condiciones comprometidas por parte de las empresas asignatarias de subsidios. ii) Adecuado servicio de interconexión por parte de otras empresas concesionarias de servicios públicos telefónicos.
6. Presentación del para qué y/o para quienes se produce este componente del programa/proyecto
(a) Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa/proyecto
Habitantes de sectores urbanos, de bajos ingresos y con baja densidad telefónica.
(b) Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos
No está estimado su tamaño ni distribución geográfica.
(c) Identificación del número real de beneficiarios que utiliza este componente producido por el programa/proyecto
No se ha producido el componente, por lo que no hay beneficiarios reales.
(d) Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa
No se ha producido el componente, por lo que no hay beneficiarios reales.
7. ¿Cómo y cuándo utilizan este componente los beneficiarios?

Actualmente no hay beneficiarios. Si los hubiera, utilizarían el componente al utilizar el servicio del teléfono público.

8. ¿Cuáles son los efectos del uso que los beneficiarios hacen de este componente del programa?

Actualmente no hay beneficiarios. Si los hubiera, los efectos incluirían la mayor comunicación con el resto de la comunidad, a menor costo, con beneficios, entre otros, de organización productiva, de vínculos familiares y de atención en situaciones de emergencia.

VI. IDENTIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PROGRAMA/PROYECTO

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

- a) Decisión de iniciar un proceso de postulación y asignación de subsidios.
- b) Distribución de los formularios de solicitud de teléfono público.
- c) Recepción de solicitudes en SUBTEL.
- d) Filtraje de solicitudes y preparación del catastro de necesidades de telefonía pública.
- e) Formulación de anteproyectos técnicos de mínimo costo.
- f) Evaluación privada y social de los proyectos.
- g) Envío a MIDEPLAN para su revisión metodológica y jerarquización de los proyectos.
- h) Preparación del Programa Anual de Proyectos Subsidiarios y análisis y aprobación por el Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
- i) Elaboración de bases del concurso público (SUBTEL), su aprobación por el Consejo y llamado a concurso.
- j) Evaluación de propuestas de empresas postulantes, asignación de proyectos y sus subsidios por el Consejo, y comunicación a las empresas.
- k) Solicitud de concesión de servicio público telefónico por las empresas.
- l) Preparación (SUBTEL) y tramitación (Contraloría General de la República) de los decretos de concesión.
- m) Supervisión de la construcción de los proyectos por las empresas.
- n) Aprobación de las obras y autorización de inicio de servicio por SUBTEL.
- ñ) Solicitud de pago de los subsidios a la Tesorería.
- o) Fiscalización general de SUBTEL durante la operación de los servicios comprometida por un plazo mínimo de diez años.

Supuestos a nivel de actividades:

Para las actividades (a), (b) y (c) anteriores:

- 1) Los SEREMITT realizan el trabajo de acuerdo a lo esperado en términos de calidad y tiempo.
- 2) Existe demanda de telefonía pública.
- 3) El Ministerio de Hacienda proroga el presupuesto del FDT.

Para la actividad (d):

- 1) El Departamento de Desarrollo de la SUBTEL realiza el trabajo de acuerdo a lo esperado en términos de calidad y tiempo.

Para las actividades (e), (f) y (g):

- 1) La metodología propuesta por MIDEPLAN es adecuada y válida para la evaluación de los proyectos.
- 2) La empresa encargada de la formulación de los proyectos realiza el trabajo de acuerdo a lo esperado en términos de calidad y tiempo.

Para las actividades (h), (i), (j), (k), (l), (m) (n) y (o):

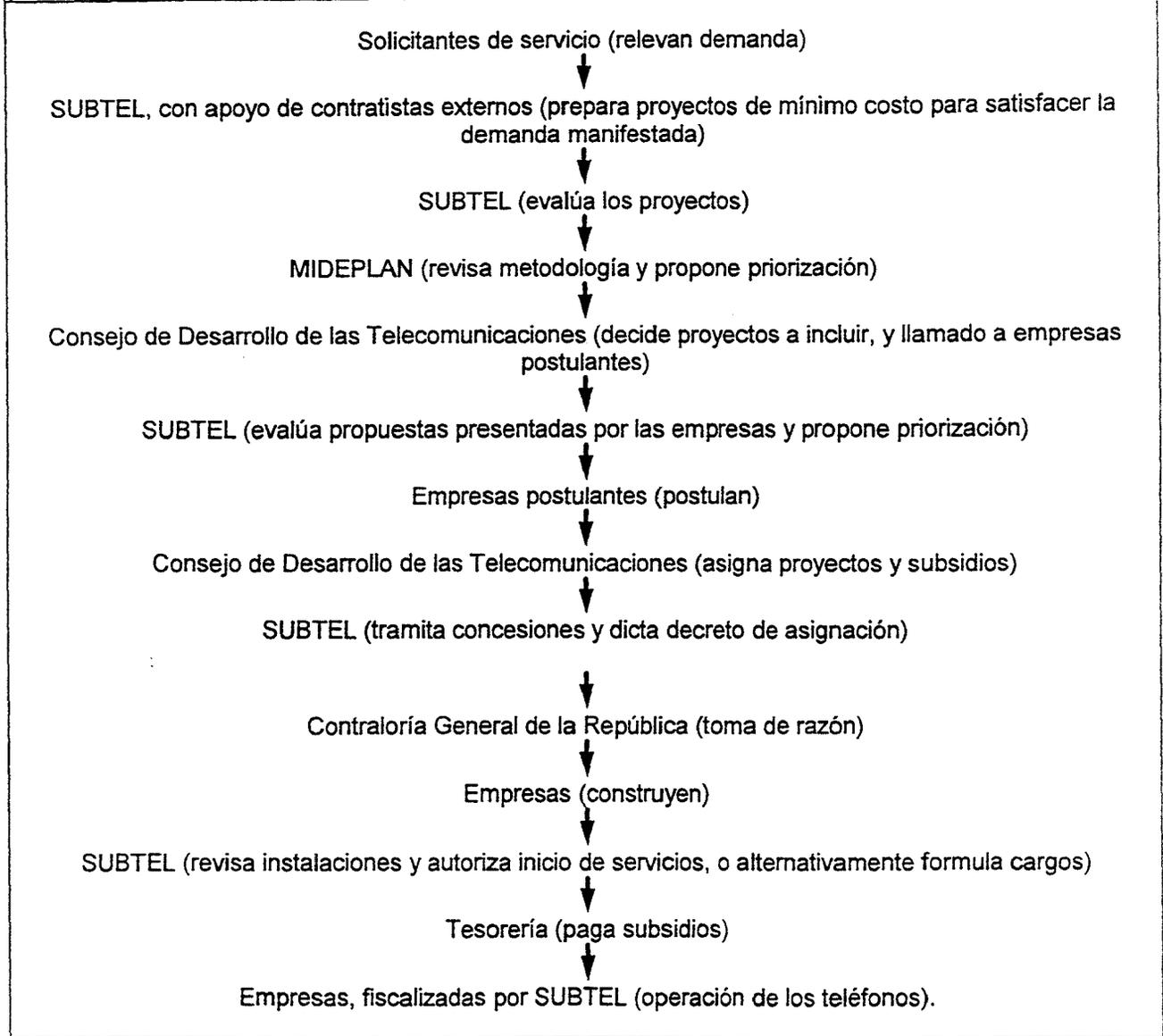
- 1) Las Divisiones de la SUBTEL realizan el trabajo de acuerdo a lo esperado en términos de calidad y tiempo.

2. Descripción de los sistemas de producción de los componentes

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

Los componentes se producen mediante la asignación de un subsidio a proyectos de instalación y operación de servicios públicos telefónicos en localidades y poblaciones de bajos ingresos y con poca densidad telefónica.

(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).



(c) Descripción de la estructura de la Gerencia del Programa/proyecto y de sus responsabilidades

Se adjuntan organigramas de SUBTEL, División de Planificación Estratégica y Estudios de la SUBTEL, y del Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Las responsabilidades están establecidas en los puntos VI.1 y VI.2.b anteriores.

3. Instrumentos de gestión del programa

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

- i) Control de avance y cumplimiento de plazos durante la ejecución.
- ii) Recepción de obras en terreno, con verificación de cumplimiento de especificaciones y normas.
- iii) Una vez recibidas las obras, el control de su operación está a cargo SUBTEL, con apoyo de los SEREMITT.

(b) Presentación de los indicadores de gestión e impacto del programa/proyecto

Se presentan a continuación tres tablas que muestran las solicitudes recibidas y su destino, por año, computadas a partir de información de la Memoria 1997 del FDT, una que muestra el tiempo total previsto para el inicio de los servicios, por proceso y una que muestra el presupuesto disponible y el subsidio asignado, por año.

REGIÓN	SOLICITUDES RURALES	SOLICITUDES URBANAS	AÑO 1995:		
			SOLICITUDES RURALES ADJUDICADAS	HABITANTES	SUBSIDIO ASIGNADO (\$)
I	41	6	0	0	0
II	24	96	10	1.515	48.151.626
III	44	29	7	1.300	58.015.276
IV	254	29	240	67.209	444.877.333
V	258	160	70	27.253	62.141.068
VI	370	111	10	2.525	19.304.949
VII	336	42	76	28.013	72.044.703
VIII	257	93	19	5.961	0
IX	274	83	107	40.818	0
X	449	146	151	54.112	16.955.055
XI	30	48	13	1.834	82.628.824
XII	12	1	0	0	0
R.M.	80	193	23	9.527	28.672.969
TOTAL	2.429	1.037	726	240.067	835.791.803

REGIÓN	SOLICITUDES RURALES	SOLICITUDES URBANAS	AÑO 1996:		
			SOLICITUDES RURALES ADJUDICADAS	HABITANTES	SUBSIDIO ASIGNADO (\$)
I	94	19	0	0	0
II	20	33	0	0	0
III	57	67	43	9.321	370.900.544
IV	168	64	0	0	0
V	252	178	119	57.161	0
VI	448	98	180	103.192	0
VII	519	147	313	144.853	0
VIII	534	217	361	135.593	0
IX	413	102	290	104.576	0
X	365	93	185	59.541	0
XI	61	65	0	0	0
XII	58	23	0	0	0
R.M.	299	374	141	147656	0
TOTAL	3.288	1.480	1.632	761.893	370.900.544

AÑO 1997 (las cifras anteceditas por + corresponden al segundo proceso realizado en el año):						
REGIÓN	SOLICITUDES RURALES	SOLICITUDES URBANAS	SOLICITUDES RURALES ADJUDICADAS	HABITANTES	SUBSIDIO ASIGNADO (\$)	
I	16	5	25 + 17	6.169	791.131.327	
II	23	36	9 + 2	1.706	172.000.000 + 0	
III	24	23	0 + 2	1.700	0	
IV	233	66	44 + 65	32.425	120.000.000 + 0	
V	242	144	88 + 50	57.110	60.000.000 + 0	
VI	196	67	227 + 0	122.727	230.000.000	
VII	256	110	369 + 0	147.864	125.000.000	
VIII	370	165	309 + 39	97.182	339.027.789	
IX	420	155	264 + 44	86.665	555.100.823	
X	254	63	165 + 139	78.696	667.115.119	
XI	47	3	2 + 1	4.094	40.948.289 + 0	
XII	36	26	18 + 2	2.775	295.801.621 + 0	
R.M.	186	357	265 + 0	133.040	0	
TOTAL	2.299	1.220	1.785 + 361	772.153	3.396.124.968	

PLAZOS DE PUESTA EN SERVICIO					
	1997	1998	1999	2000	TOTAL
PROCESO 1995	265	461	--	--	726
PROCESO 1996	--	979	653	--	1.632
PROCESO 1997	--	111	1.663	379	2.146
TOTAL	265	1.551	2.316	379	4.504

(Fuente: SUBTEL, Memoria 1997)

PRESUPUESTO DISPONIBLE Y SUBSIDIO ADJUDICADO, POR AÑO			
Año	Presupuesto Disponible	Subsidio Adjudicado	Subsidio Promedio por Localidad
1995	1.728.314.000	835.791.803	1.151.228
1996	3.555.012.197	370.900.544	227.267
1997	4.849.111.653	3.396.124.968	1.582.537

(Fuente: SUBTEL, Memoria 1997)

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

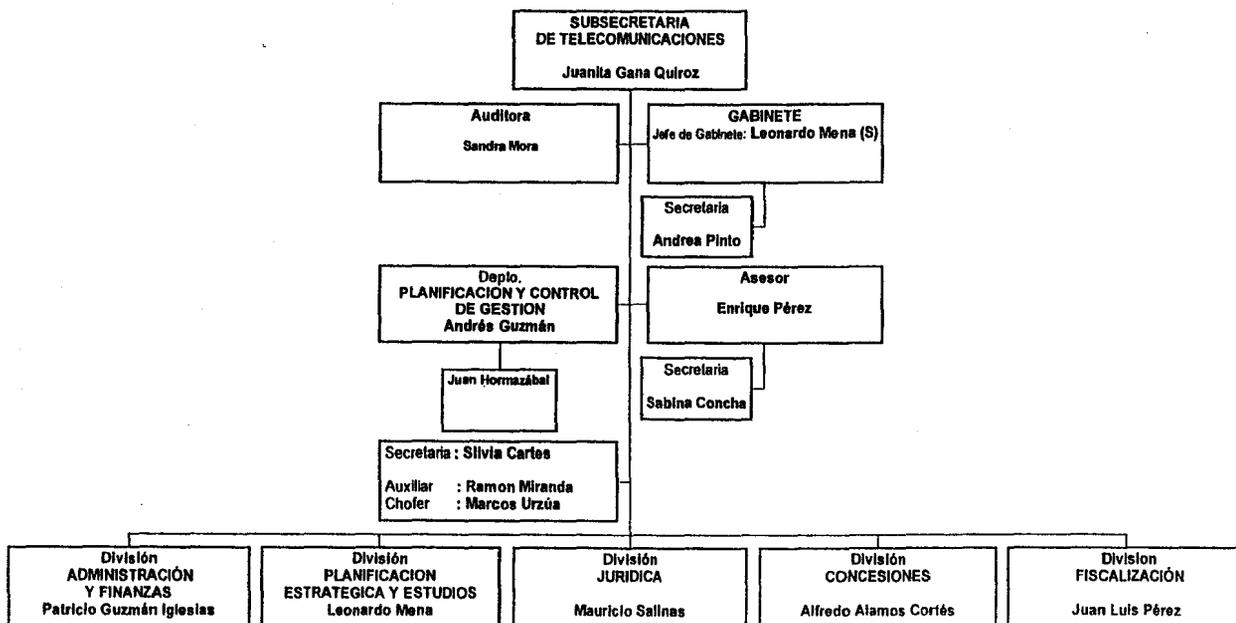
1. Identificación de los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del programa/proyecto
 - a) Disminución de los plazos involucrados en cada una de las etapas los procesos del FDT.
 - b) Trabajo conjunto con el sector privado (generación de externalidades positivas).
 - c) Eficiencia en el uso de los recursos públicos debido a las condiciones establecidas en los concursos públicos del FDT.
 - d) La posibilidad de incorporar nuevas tecnologías (satelital) en el desarrollo del programa.
 - e) Mayor capacidad de mejorar las deficiencias del proceso y tomar medidas correctivas.
 - f) La experiencia ha permitido constatar que las metodologías de evaluación disponibles son viables de ser mejoradas.
 - g) La práctica ha permitido introducir mejoras en las bases de los concursos públicos.

2. Identificación de los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje
<ul style="list-style-type: none"> a) Otros programas sociales de Gobierno, al ocupar el modelo de funcionamiento y de ejecución del FDT. b) A través del acceso a los servicios de telecomunicaciones, otros programas de Gobierno pueden entregar beneficios a la comunidad. c) Los habitantes de localidades rurales, que ven asegurada y resguardada la posibilidad real de acceder a los beneficios de telefonía en oportunidad, calidad y tiempo.
3. Pronóstico en torno a la situación sin continuidad del programa/proyecto
<ul style="list-style-type: none"> a) No se daría total solución a las necesidades de telefonía pública en localidades rurales, especialmente en regiones extremas; como tampoco en zonas urbanas en extrema pobreza que no han sido incluidas dentro de los proyectos. b) Se produciría un retraso en el desarrollo de localidades rurales, situación que redundaría en una baja de los beneficios sociales. Ejemplo: el acceder al sistema de la red Enlace del Ministerio de Educación. c) Se impediría que la SUBTEL continuara desarrollando acciones destinadas a posibilitar el acceso universal a las telecomunicaciones a aquellos sectores aislados y de bajos ingresos.
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
<p>a) Político</p> <p>El Programa de Telefonía Rural se enmarca dentro de los lineamientos de la política de telecomunicaciones del Supremo Gobierno orientada a la promoción de los servicios de telecomunicaciones, en calidad y precios, a todos los habitantes del país a través de marcos regulatorios que aseguren el desarrollo económico, mejoren la calidad de vida y promuevan la sana competencia.</p> <p>Desde esta perspectiva el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones existe con la finalidad de posibilitar el acceso a los servicios de telefonía a aquellos sectores sociales que el mercado no atiende por ser de baja rentabilidad económica, constituyendo de esta manera y dentro del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, un instrumento fundamental de implementación efectiva de la política social gubernamental, ya que por medio de un trabajo conjunto entre los sectores público y privado combina objetivos sociales con criterios de eficiencia en la asignación de recursos.</p> <p>En conclusión, existe la voluntad gubernamental de desarrollar estrategias que permitan potenciar el desarrollo social y económico, generando oportunidades de crecimiento destinadas a la superación de la pobreza. En este contexto el programa es un instrumento clave de integración y desarrollo social, productivo, cultural, etc.</p> <p>b) Social - Económico</p> <p>Es prioridad del Gobierno la superación de la pobreza y el logro de un desarrollo armónico sustentado en la igualdad de oportunidades para todos los individuos.</p> <p>Desde esta premisa, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones busca contribuir a la superación de la pobreza asegurando la igualdad de oportunidades mediante el acceso a los servicios de telecomunicaciones a los habitantes de zonas rurales y urbanas aisladas y de bajos recursos.</p> <p>En este marco, el propósito del Programa no sólo se limita a la colocación de un teléfono público. Sus beneficios van más allá, en el sentido que constituye un mecanismo generador de externalidades económicas positivas, ya que posibilita que las empresas de telefonía privada puedan extender las redes y así incorporar líneas de abonados y otras prestaciones en las localidades consideradas en los proyectos rurales. De esta manera, los proyectos son más viables y permiten proveer de otros servicios a la comunidad, tales como educación y salud, generando un desarrollo que conjuga diversas áreas de preocupación social actual.</p> <p>Por otra parte, es un instrumento que contribuye al desarrollo económico de los beneficiarios, por tanto se pone al servicio de la comunidad un elemento clave en el desarrollo de pequeñas unidades productivas y de negocios existentes, debido a la posibilidad real de mejorar la comercialización de sus productos y acceder a información de mercado relevante a sus áreas de negocio.</p>

SUBSECRETARIA DE TELECOMUNICACIONES

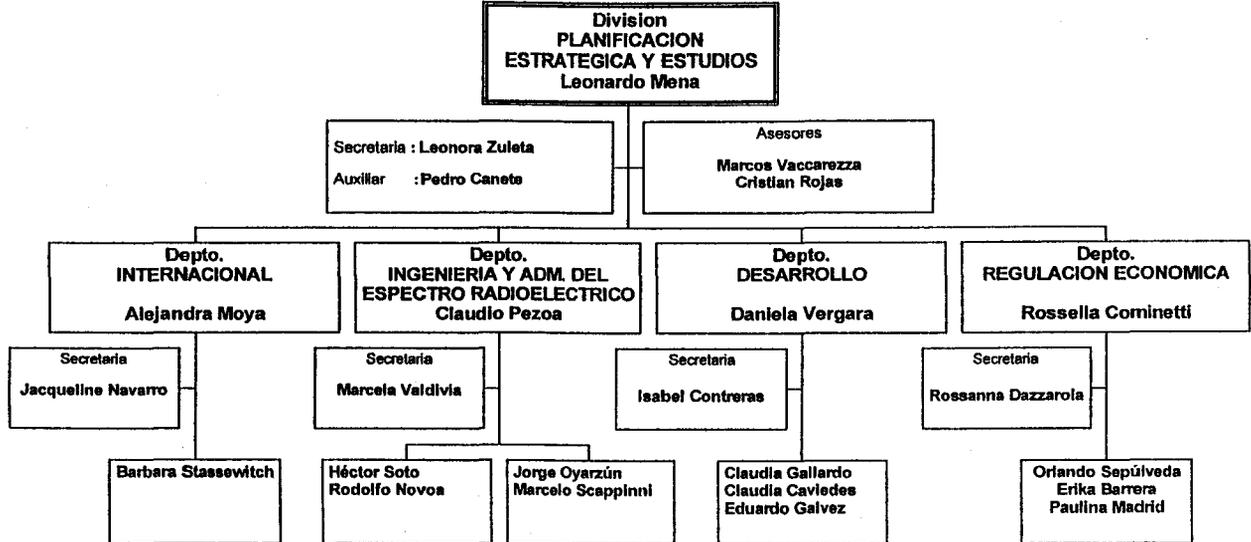
ORGANIGRAMA

Mayo de 1998



Subsecretaría de Telecomunicaciones

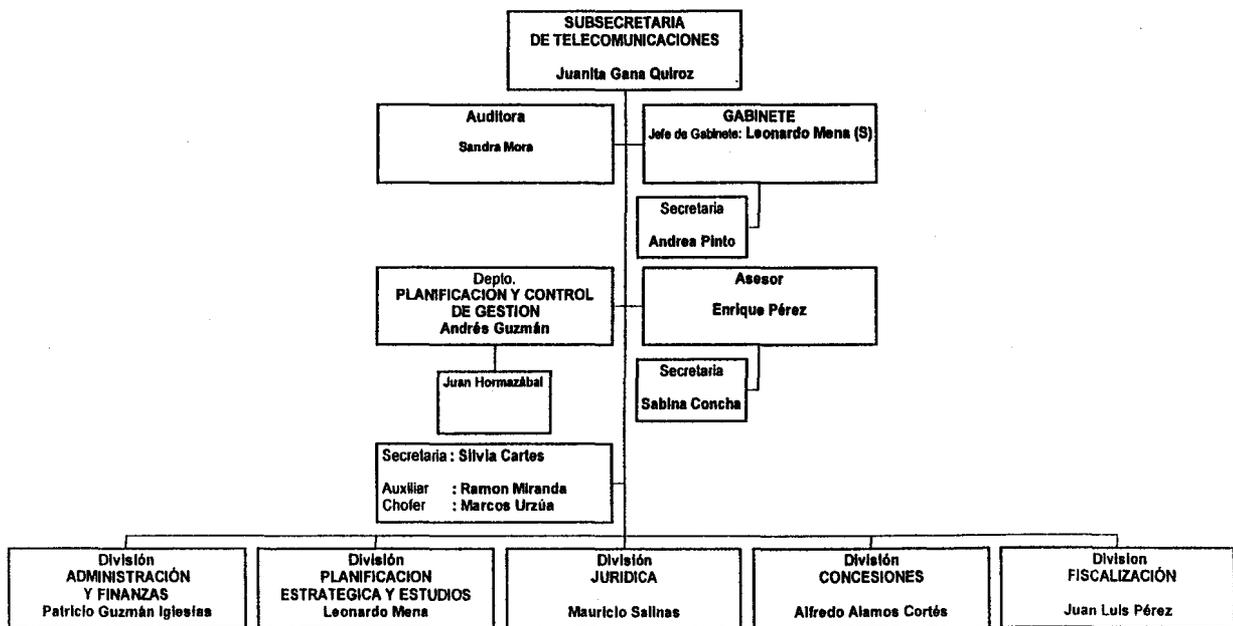
DIVISION PLANIFICACION ESTRATEGICA Y ESTUDIOS



SUBSECRETARIA DE TELECOMUNICACIONES

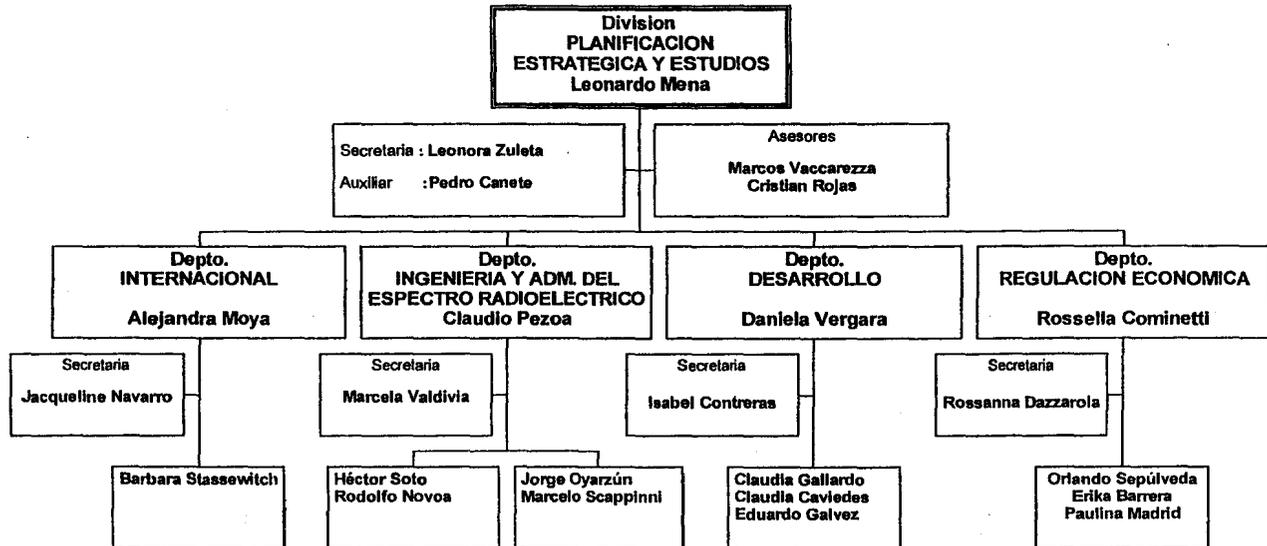
ORGANIGRAMA

Mayo de 1998



Subsecretaría de Telecomunicaciones

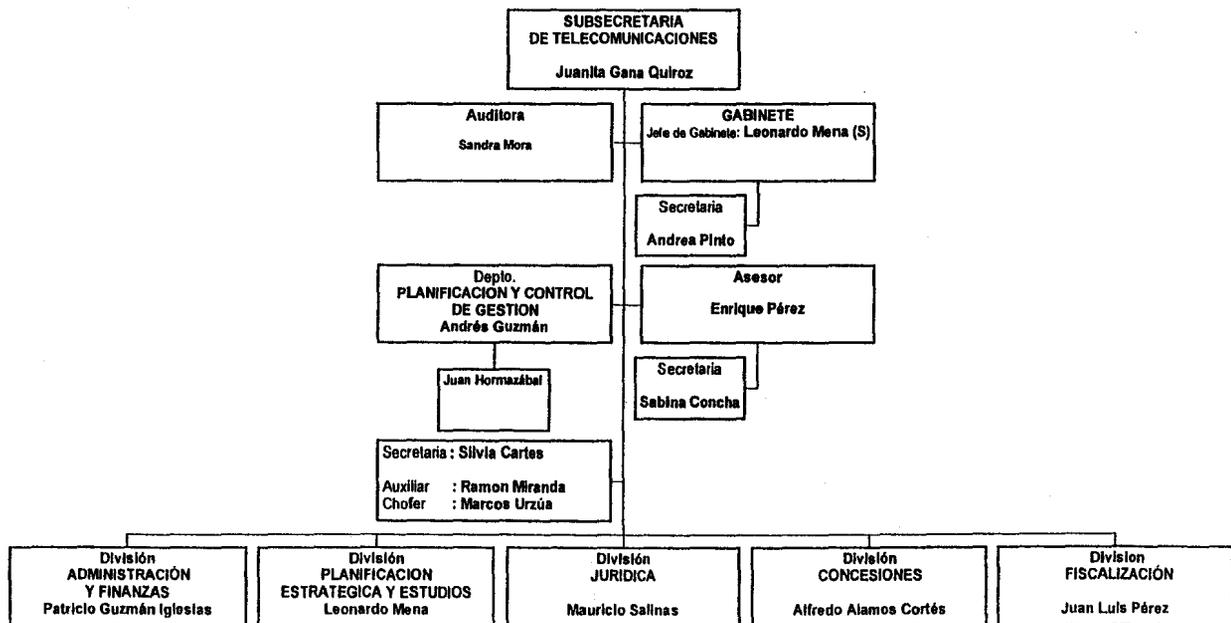
DIVISION PLANIFICACION ESTRATEGICA Y ESTUDIOS



SUBSECRETARIA DE TELECOMUNICACIONES

ORGANIGRAMA

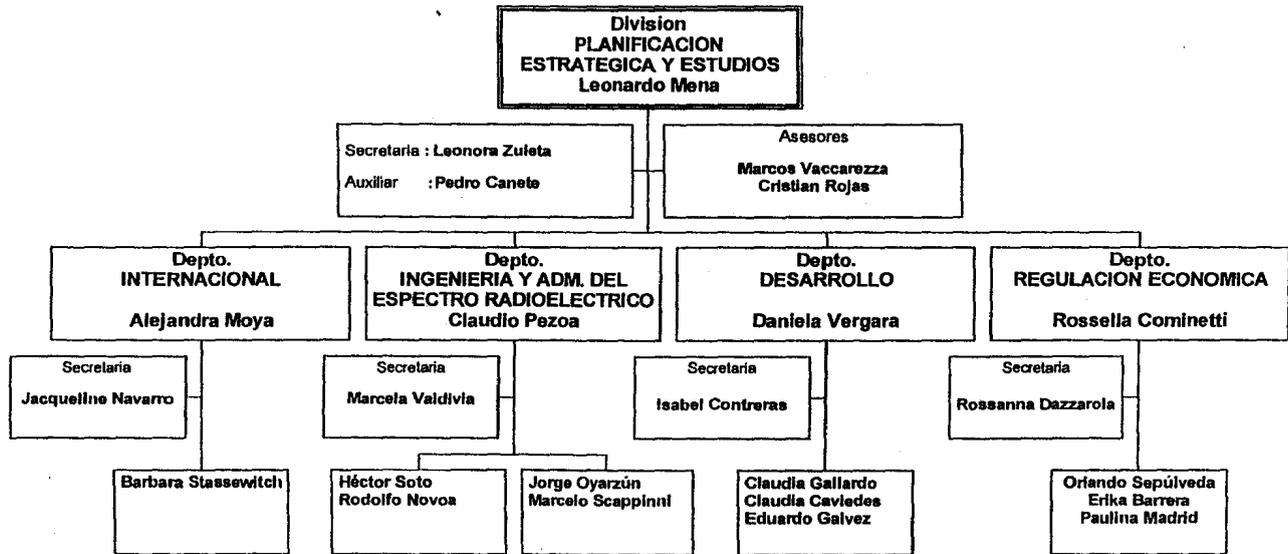
Mayo de 1998



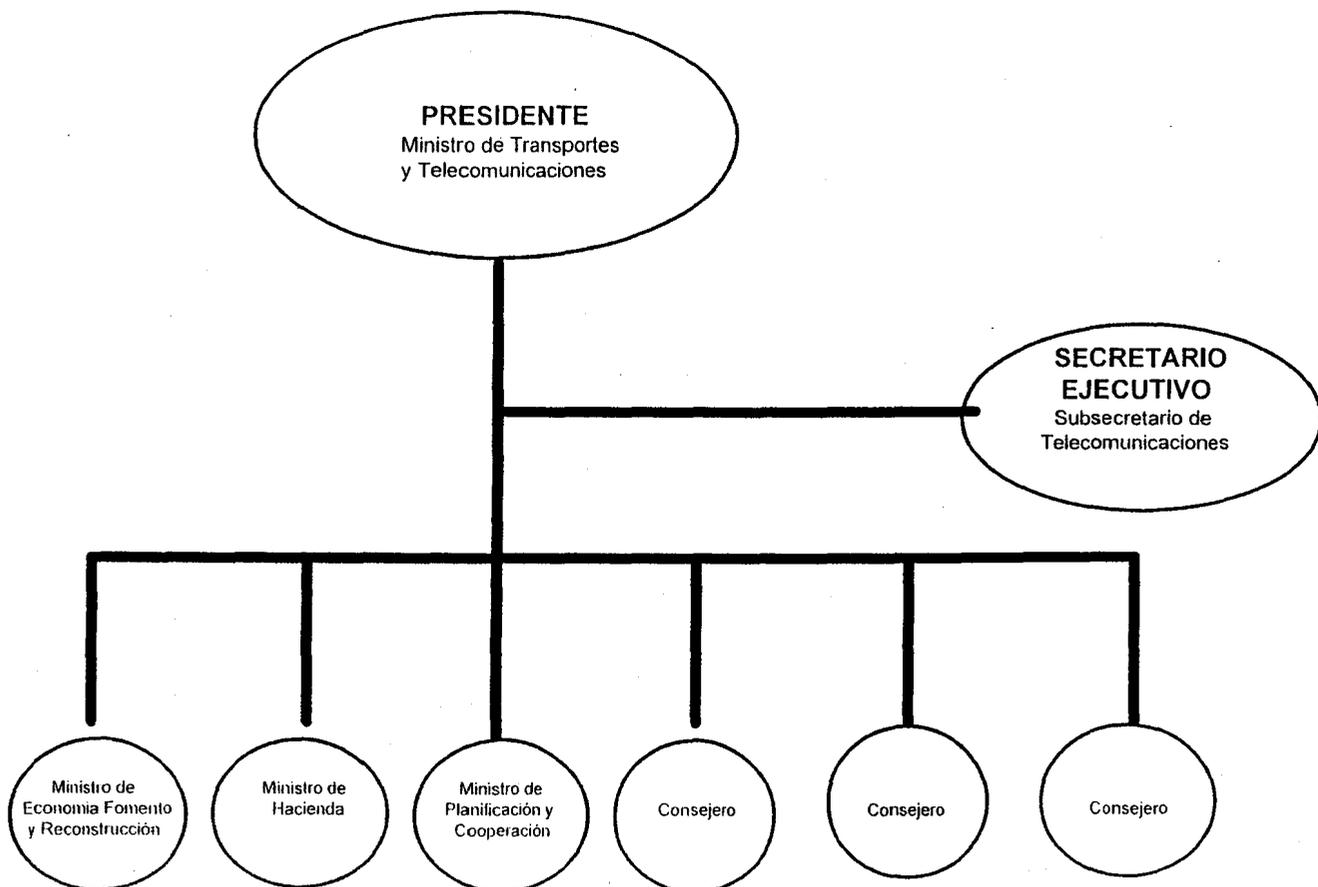
17-5

Subsecretaría de Telecomunicaciones

DIVISION PLANIFICACION ESTRATEGICA Y ESTUDIOS



ORGANIGRAMA DEL FONDO DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES



14-7

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
PROGRAMA FONDO DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Observaciones

- Para efectos de comparar costos, presupuestos y gastos a un mismo año base, las cantidades deben ser expresadas en pesos reales de 1998.
- 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

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

1. Información general periodo 1994-98 (en miles de \$ reales)									
AÑO	A		B		C		D		C-D
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto final aprobado	Presupuesto devengado		Gasto ejecutado		Saldo presupuestario		
			Monto	%	Monto	%			
1994									
1995	2.461.043	2.461.043	36.688	1,49%	36.688	1,49%	0		
1996	3.127.697	3.127.697	110.158	3,52%	110.158	3,52%	0		
1997	3.500.854	7.469.246	127.269	1,70%	127.269	1,70%	0		
1998 (1)	3.257.834	///////	///////		///////		///////		

(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					
TOTAL					

NOTA: El programa del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones tuvo su primer proceso recién el año 1995, razón por la que no existe información para 1994.

AÑO 1995	A	B	C	D	E
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto Final aprobado	Gasto devengado	Gasto efectivo	Porcentaje de ejecución
1. Gastos Generales Ministerio Transporte					
1.1 Personal	1.195.930	1.356.648	1.323.446	1.323.446	97,55%
1.2 Bienes y servicios	682.744	740.753	650.203	649.987	87,75%
1.3 Inversión	2.909.212	2.453.853	2.249.305	2.225.345	90,69%
1.4 Transferencias	4.324.060	6.856.398	3.149.391	3.148.499	45,92%
TOTAL	9.111.946	11.407.652	7.372.345	7.347.276	64,41%
2. Gastos Generales Subsecretaría Telecomunic					
2.1 Personal	901.875	1.026.843	1.012.978	1.012.978	98,65%
2.2 Bienes y servicios	347.922	458.632	441.040	432.719	94,35%
2.3 Inversión	1.178.287	1.178.287	465.714	439.982	37,34%
2.4 Transferencias	3.170.311	2.721.243	2.428.357	2.428.357	89,24%
TOTAL	5.598.394	5.385.004	4.348.089	4.314.036	80,11%
3. Gastos imputables al Programa (3)					
3.1 Personal			12.867	12.867	
3.2 Bienes y servicios (A)			13.113	13.113	
3.3 Inversión			23.821	23.821	
Subtotal	84.100	84.100	49.801	49.801	59,21%
3.4 Transferencias	2.376.943	2.376.943	0	0	
TOTAL	2.461.043	2.461.043	49.801	49.801	2,02%
4. Gasto via glosa(4)					
4.1 Personal					
4.2 Bienes y servicios					
4.3 Inversión					
4.4 Transferencias					
TOTAL					

(A): Para el cálculo se consideró el gasto de bienes y servicios de la SUBTEL prorrateado por la dotación del Depto. De Desarrollo (4) versus la dotación total de la SUBTEL (132).

AÑO 1996	A	B	C	D	E
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto Final aprobado	Gasto devengado	Gasto efectivo	Porcentaje de ejecución
1. Gastos Generales Mnisterio Transporte					
1.1 Personal	1.416.577	1.470.416	1.422.075	1.422.075	96,71%
1.2 Bienes y servicios	754.327	911.236	776.498	748.988	82,19%
1.3 Inversión	2.620.579	2.718.444	2.554.242	2.409.486	88,63%
1.4 Transferencias	1.958.981	5.493.889	3.709.306	3.692.786	67,22%
TOTAL	6.750.463	10.593.986	8.462.121	8.273.335	78,09%
2. Gastos Generales Subsecretaria Telecomunic.					
2.1 Personal	1.061.337	1.126.278	1.119.913	1.119.913	99,43%
2.2 Bienes y servicios	448.668	428.402	376.899	375.033	87,54%
2.3 Inversión	933.515	1.790.363	997.127	945.983	52,84%
2.4 Transferencias	3.444.007	3.714.987	3.211.743	3.126.995	84,17%
TOTAL	5.887.527	7.060.030	5.705.682	5.567.924	78,87%
3. Gastos imputables al Programa (3)					
3.1 Personal			25.138	25.138	
3.2 Bienes y servicios (A)			11.364	11.364	
3.3 Inversión			85.020	85.020	
Subtotal	151.134	151.134	121.522	121.522	72,89%
3.4 Transferencias	2.976.563	2.976.563	0	0	
TOTAL	3.127.697	3.127.697	121.522	121.522	3,88%
4. Gasto via glosa(4)					
4.1 Personal					
4.2 Bienes y servicios					
4.3 Inversión					
4.4 Transferencias					
TOTAL					

(A): Para el cálculo se consideró el gasto de bienes y servicios de la SUBTEL prorrateado por la dotación del Depto. De Desarrollo (4) versus la dotación total de la SUBTEL (132).

AÑO 1997	A	B	C	D	E
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto Final aprobado	Gasto devengado	Gasto efectivo	Porcentaje de ejecución
1. Gastos Generales Mnist. Transporte					
1.1 Personal	1.455.161	1.520.680	1.494.081	1.494.081	98,25%
1.2 Bienes y servicios	845.521	1.034.565	1.012.797	1.012.106	97,83%
1.3 Inversión	3.013.971	3.884.576	3.090.700	3.033.031	78,08%
1.4 Transferencias	2.144.520	3.630.496	2.930.852	2.930.341	80,71%
TOTAL	7.459.172	10.070.317	8.528.430	8.469.558	84,10%
2. Gastos Generales Sub. de Telecomunic.					
2.1 Personal	1.128.350	1.172.880	1.130.315	1.130.315	96,37%
2.2 Bienes y servicios	462.749	433.225	405.289	405.289	93,55%
2.3 Inversión	761.523	1.362.109	730.395	730.395	53,62%
2.4 Transferencias	4.300.259	8.954.175	347.523	341.338	3,81%
TOTAL	6.652.881	11.922.389	2.613.523	2.607.338	21,87%
3. Gastos imputables al Programa (3)					
3.1 Personal			29.842	29.842	
3.2 Bienes y servicios (A)			5.490	5.490	
3.3 Inversión			14.441	14.441	
Subtotal	67.125	1.119.022	49.773	49.773	44,48%
3.4 Transferencias	3.433.729	7.350.224	82.986	82.986	1,13%
TOTAL	3.500.854	7.469.246	132.759	132.759	1,78%
4. Gasto via glosa(4)					
4.1 Personal					
4.2 Bienes y servicios					
4.3 Inversión					
4.4 Transferencias					
TOTAL					

(A): Se utilizó el gasto efectivo de la División Planificación Estratégica y Estudios, prorrateado según la relación entre el número de funcionarios del Departamento de Desarrollo y el número total de dicha División (4/20).

ANO 1998	A	B	C	D	E
	Presupuesto inicial aprobado	Presupuesto Final aprobado	Gasto devengado	Gasto efectivo	Porcentaje de ejecución
1. Gastos Generales Mnisterio Transporte					
1.1 Personal	1.507.825				
1.2 Bienes y servicios	832.606				
1.3 Inversión	3.365.501				
1.4 Transferencias	1.843.085				
TOTAL	7.549.017				
2. Gastos Generales Subsecretaria Telecomunicacione s					
2.1 Personal	1.184.538				
2.2 Bienes y servicios	498.778				
2.3 Inversión	1.193.807				
2.4 Transferencias	3.918.972				
TOTAL	6.796.095				
3. Gastos imputables al Programa (3)					
3.1 Personal					
3.2 Bienes y servicios					
3.3 Inversión	12.562				
3.4 Transferencias	3.245.272				
TOTAL	3.257.834				
4. Gasto via glosa(4)					
4.1 Personal					
4.2 Bienes y servicios					
4.3 Inversión					
4.4 Transferencias					
TOTAL					

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			2.461.043	100%	3.127.697	100%	7.469.246	100%	3.257.834	100%
2. Endeudamiento										
3. Transferencias de otras instituciones públicas(6)										
4.- Otros(6)										
4.1										
4.2										
4.2										
TOTAL			2.461.043	100%	3.127.697	100%	7.469.246	100%	3.257.834	100%
(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.			

5. Costo a nivel nacional por componente

Año 1994	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XI
(a)												
TOTAL												

(a) : El Programa del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones comenzó en 1995, por tanto para este año no hay información.

Año 1995	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
Existen teléfonos públicos disponibles funcionando las 24 horas del día en las localidades seleccionadas	-	48.152	58.015	447.877	62.141	19.305	72.045	0	0	16.955	82.629
TOTAL	-	48.152	58.015	447.877	62.141	19.305	72.045	0	0	16.955	82.629

Año 1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
Existen teléfonos públicos disponibles funcionando las 24 horas del día en las localidades seleccionadas	-	-	370.901	-	0	0	0	0	0	0	-
TOTAL	-	-	370.901	-	0	0	0	0	0	0	-

Año 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	
Existen teléfonos públicos disponibles funcionando las 24 horas del día en las localidades seleccionadas	791.131	172.000	0	120.000	60.000	230.000	125.000	339.028	555.101	667.115	40.948	2
TOTAL	791.131	172.000	0	120.000	60.000	230.000	125.000	339.028	555.101	667.115	40.948	2

Año 1998 (10)	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	
Existen teléfonos públicos disponibles las 24 horas del día en las localidades seleccionadas												
TOTAL												

(9) Especificar componente

(10) Inicial Aprobado

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

PROCESO DE EVALUACIÓN 1998
 FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

FORMATO B

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

I.- DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/ PROGRAMA	
1.1 Nombre del Programa/proyecto	
Fondo de Desarrollo para las Telecomunicaciones	Código: 30
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 FDT constituye un instrumento de la política de telecomunicaciones y que forma parte del Programa Nacional de Superación de la Pobreza	
1.3 Ministerio Responsable:	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
1.4 Servicio responsable (si corresponde):	Subsecretaría de Telecomunicaciones.

A NIVEL DE DISEÑO DEL PROGRAMA/PROYECTO

II. OBSERVACIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN QUE DA ORIGEN AL PROYECTO

Nota 1: Debido a que el programa FDT no estuvo pensado inicialmente de acuerdo al esquema completo del Marco Lógico, no resulta plenamente apropiada su evaluación en términos de Fin y Propósito; la Ley que crea y define al Fondo le asigna funciones más bien a nivel de componentes (en el sentido de promover la instalación de teléfonos), aunque es posible interpretar el texto de la Ley como realizando en cierta forma definiciones a nivel de Propósito (en lo referente al considerar áreas rurales y urbanas de bajos ingresos y con baja densidad telefónica).

Debido a lo anterior una evaluación debería, en justicia, estar centrada básicamente en el nivel de componentes. En este ámbito, se aprecian importantes logros del Fondo, así como áreas en que es posible y deseable realizar mejoramientos.

Nota 2: El panel comenzó su análisis trabajando con el Marco Lógico preparado especialmente para la presente evaluación por la SUBTEL con el apoyo de la DIPRES. A lo largo del trabajo el panel decidió profundizar aspectos del mismo, de tal manera que esta Ficha y las siguientes incluyen categorías generadas por el Panel. Para disponer de claridad al respecto, en la presente Ficha B se destacan los resultados de las modificaciones del Panel al Marco Lógico, utilizando para ello la letra cursiva

1. Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de políticas públicas

El FDT opera dentro de una concepción de crecimiento basada en una economía abierta y competitiva, en la cual el Estado centra su eje de políticas sociales en torno a la entrega de subsidios directos, dado que la actividad privada orienta su iniciativa sólo a aquellos sectores geográficos y poblacionales donde se percibe que la rentabilidad está lo suficientemente garantizada.

Dado lo anterior, el FDT se perfila claramente como un instrumento de apoyo vital a las políticas sociales de Estado, donde urgentemente se plantea el crecimiento equilibrado para todo el país; sin instrumentos de focalización como este, un importante porcentaje de la población quedaría simplemente excluida de los beneficios de la telefonía básica y sus futuras proyecciones informáticas.

Correcta es la letra de la ley que crea al FDT, al establecer este instrumento con el objeto de "promover el aumento de la cobertura del servicio publico telefónico en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, con baja densidad telefónica".

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

En términos sociales, la actividad del FDT en estos últimos cuatro años ha sido extremadamente valiosa. El FDT ha expandido parte vital de la infraestructura del país a sectores aislados e históricamente postergados.

En un país con proyecciones concretas de crecimiento y equidad, no es irreal plantearse que en un futuro cercano estas comunidades, con sus escuelas y unidades médicas, deberían también quedar conectadas a las redes informáticas del país.

En términos económicos, la falta de acceso a las comunicaciones es uno de los elementos que perpetúa el círculo de pobreza y marginalidad. En estos momentos no existen datos concretos que demuestren, para las comunidades beneficiadas, un progreso económico o externalidades económicas positivas generadas por la instalación de un teléfono publico. Sin embargo, es previsible observarlos, especialmente a partir de 1999, cuando la mayor parte de los teléfonos asignados sean instalados.

Es relevante notar que el FDT no tuvo el beneficio de un diseño de origen acorde con el Marco Lógico, lo que habría obligado a clarificar conceptos como "áreas urbanas de bajos ingresos y baja densidad telefónica", y "aislamiento". Se observa que el concepto de "aislamiento" no ha sido definido explícitamente, y ha sido entendido y manejado más bien en el ámbito rural, pero no así enmarcado en un contexto social urbano, donde el aislamiento tiene connotaciones socioculturales, más que geográficas.

En términos de articulación social, el FDT se enmarca en el diseño general en que los subsidios se han creado como instrumentos que poseen impacto distributivo en favor de los segmentos de la población de mayor nivel de pobreza, aislamiento geográfico y social, además de acercar la asignación de recursos a una socialmente deseable. Pero es importante notar que los subsidios por si solos, aislados de otros esfuerzos y dentro de la coordinación de un Programa Nacional, no resuelven el problema de la pobreza y el aislamiento.

3. Observaciones y comentarios en torno a los antecedentes que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad:
(a) Constitucionales
No existe en la Constitución un antecedente específico que cubra el área de las telecomunicaciones como un derecho constitucional. Sin embargo, y como quedó establecido en la ficha A, es posible y correcto enmarcar la gestión del FDT, en el Artículo 1º.
(b) Legales
El FDT está claramente delineado en el marco legal de la Ley General de Telecomunicaciones, la Ley que crea el FDT en 1994, el Reglamento del FDT y la Ley de Presupuestos de la Nación detallados en la ficha A de este documento. Sin embargo, es de importancia notar que el FDT fue creado en 1994 por un periodo de cuatro años que ya ha expirado. Esto implica que el FDT está ahora operando con prórrogas anuales de la Ley del Presupuesto Nacional.
(c) Administrativos
El FDT se justifica administrativamente a través del "Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones" y que a juzgar por los contenidos de las actas, ha operado con eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, después de leer las actas, el panel evaluador queda bajo la impresión que el énfasis de la discusión en las reuniones del Consejo, está más bien en lo operativo. En las actas no se reflejan reuniones específicas de análisis y evaluación, que pudiesen haber resultado en un documento de referencia y discusión, con el objetivo de diseminar y retener las experiencias de estos últimos cuatro años. Se observa que en estos cuatro años, un porcentaje significativo de los miembros del Consejo ha cambiado, así como casi la totalidad de los profesionales que conforman el grupo de trabajo del FDT. Documentos formales de análisis, evaluación y proyecciones futuras, pueden evitar que importantes enseñanzas y experiencias "emigren" y queden así, sólo como frágil parte de la memoria colectiva del grupo.
(d) De políticas de inversión
El FDT es parte de la dinámica de inversión actual, otorgando subsidios directos allí donde los incentivos de mercado no resultan suficientes para el sector privado de las telecomunicaciones que está llevando a cabo la expansión física y de inversión en este sector de la infraestructura del país. El FDT incentiva y se beneficia con la competencia generada entre las diversas empresas que postulan a las transferencias monetarias. En general, el FDT usa correctamente las herramientas que ofrece el mercado para disminuir los costos de la inversión social, que en este caso tiene la forma de subsidio. Sin embargo se observa una carencia, en relación al análisis y extracción de enseñanzas de la experiencia comercial de estos cuatro años, la que podría haberse plasmado en un documento de discusión. En esta área, se observan importantes e interesantes aspectos en el comportamiento y tendencias comerciales de las compañías que solicitan o, más importante, que algunos años no solicitan el subsidio para llevar a cabo los proyectos. Se observa que la abstención de las compañías al subsidio, que fue generalizada en el año 1996, fue una iniciativa privada y no una estrategia del FDT. Las razones de este fenómeno no han sido exploradas en profundidad para aprovechar el eventual ahorro fiscal que se produciría en caso de ser posible masificar el fenómeno del "subsidio cero".

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

En sus términos generales, el fin reconstruido por el FDT: "contribuir a la integración social y económica de la población en condiciones de aislamiento", está justamente definido. Pero se observa la posibilidad de una determinación más nítida de su población objetivo: población de bajos ingresos y en condiciones de aislamiento, a través de una precisión operacional de estos conceptos.

Nota: Este programa se originó en una iniciativa legal, parte del entonces Proyecto de Ley 3A. En la discusión de la época, se intentó ligar el Fondo a un cargo de acceso a las comunicaciones telefónicas de larga distancia internacional entrantes al país, buscando una forma de financiamiento intrasectorial que reemplazara a subsidios cruzados existentes entre la telefonía de larga distancia y la local. No fue establecido como un programa independiente, sino como parte de un proyecto general de modernización de la legislación de telecomunicaciones. Como resultado de esto, no se dispuso de una estructura clara de fines y metas autónomos. En este panorama es que SUBTEL se hace cargo del Fondo, centrada en su cometido legal que tiene que ver con la operación del FDT, visualizado más como un instrumento operativo de desarrollo de las telecomunicaciones, que como un programa de acción social. El resultado es que su acción, y definición de objetivos, ha sido fundamentalmente a nivel de componentes más que de fin y propósitos.

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

Dentro del presente marco evaluativo y como quedó estipulado en la Ficha A, el panel evaluador ha realizado una reconstrucción del diseño del programa. De esto se deduce que la mayor observación en torno a los indicadores, es que no están aún producidos. Con la adecuada entrega de recursos, estos indicadores pueden pasar a la etapa operativa, aunque sin olvidar que no es exigible la entrega de información detallada a las compañías telefónicas.

Se observa que a nivel de fin (como se explicita en la Ficha A, "el Fin planteado por el programa es contribuir, por medio del servicio de telefonía básica, a la integración social y económica de la población en condiciones de aislamiento"), la magnitud del problema que se busca resolver mediante el Fondo, no está claramente definida. El nivel operativo de los indicadores, en parte depende de lo anterior.

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

En general, en el programa hay logros importantes y significativos, pero que no es posible cuantificarlos en términos de metas predefinidas.

Esta sección se comenta en los mismos términos que la anterior: a nivel de fin no hay metas establecidas en el diseño del programa, por lo cual es difícil medir un grado de cumplimiento.

Según información general provista recientemente por el FDT, existen esfuerzos concretos orientados a evaluar el programa y el nivel de impacto que ha tenido en la población beneficiada, como asimismo una estimación de la demanda potencial y población objetivo a ser beneficiada por el Fondo".

La meta de 6 000 localidades a beneficiar señalada por el FDT corresponde en realidad a una meta a nivel de componente de acuerdo a la estructura del Marco Lógico, y será tratada allí.

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.

Nuevamente dentro del Marco Lógico de evaluación, el panel evaluador observa que el FDT no tuvo el beneficio de una etapa de diseño en que, con recursos específicos, se implementarían medios de verificación operativos. Como en secciones anteriores, la respuesta es que los medios de verificación específica no se han aún producido. Para hacerlo se necesitarían recursos que no están asignados.

5. Observaciones y comentarios en torno al nivel o grado de cumplimiento del fin del programa/proyecto

Consistentemente con lo indicado en los puntos anteriores, se observa que, previo a la determinación del nivel o grado de cumplimiento del fin del programa, es necesaria la definición precisa de metas a nivel

de fin y la construcción de los indicadores correspondientes.
6. Observaciones y comentarios en torno a los supuestos necesarios para la "sustentabilidad" de los beneficios generados por el programa/proyecto
(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras
Ninguno. A este nivel, los beneficios son la continuidad del servicio telefónico.
(b) A nivel de otras instituciones públicas
Ninguno. Por la razón anterior.
(c) A nivel de condiciones sociales
No existen antecedentes concretos respecto a las tendencias, por regiones, de la migración de comunidades rurales a la ciudad. Algunas comunidades pueden desaparecer o disminuir significativamente. Esto podría afectar la continuidad del servicio.
(d) A nivel de condiciones económicas
Parece razonable suponer que, en general, las localidades beneficiadas representarán para las compañías operadoras un margen de ganancias que después de 10 años les permita mantener su compromiso con el servicio.
(e) A nivel de condiciones políticas
No existen antecedentes para que, en el futuro, se pudiese subvencionar la operación del servicio en aquellos casos en que éstos pudieran ser eliminados por falta de niveles de rentabilidad aceptables para las compañías.
(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras
Se aplica el mismo comentario que en la letra (d).
IV. OBSERVACIONES EN TORNO AL PROPÓSITO DEL PROGRAMA/PROYECTO
1. Observaciones y comentarios en torno al propósito planteado por el programa/proyecto
La principal observación respecto del propósito del FDT, similarmente a lo observado respecto a su Fin, se refiere al escaso nivel de definiciones que hay sobre algunos de sus términos y procesos. En efecto, y tal como se definió en la ficha A, el propósito es permitir que personas en condiciones de aislamiento y de bajos ingresos puedan tener acceso a la telefonía pública. Sin embargo la indefinición de ambos términos y sobre todo del concepto de aislamiento, no permite definir de antemano una población potencialmente destinataria y se vuelve difícil evaluar el nivel de logro del programa en relación a su meta y propósitos. No sería correcto, ni siquiera como una aproximación adecuada, definir aislamiento sólo en términos físicos y dicotómicos, como la no disponibilidad de teléfono público las 24 horas en un radio determinado. Menos aún si tal radio no está claramente definido.

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

Las observaciones y comentarios de los indicadores definidos por el panel para el cumplimiento del programa están en la misma línea que lo que se dijo en el punto anterior, es decir varios de ellos no son posibles de obtener en la actualidad debido a la inexistencia de procedimientos y metodologías específicas a los indicadores planteados. Se debe destacar que el FDT está en este momento en proceso de preparación de instrumentos que permitan medir satisfacción de los usuarios.

Es importante señalar que no existe en Chile un índice de personas en condiciones de aislamiento y de pobreza, como tampoco se ha realizado aún de parte del programa un estudio de la satisfacción de los usuarios respecto al servicio. De acuerdo a la indicación del equipo del FDT, dado que la masificación de teléfonos se producirá este año, un estudio de la satisfacción de los usuarios sólo podría llevarse a cabo en 1999, si se dispone de los recursos para ello.

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

La observación respecto a las metas es recurrente con lo indicado en los puntos anteriores, en el sentido que no se cuenta hasta el momento con una definición operacional de las metas a nivel de propósito.

El FDT se ha fijado la meta de 6.000 localidades a beneficiar. Sin embargo, esta meta corresponde más bien al nivel de componente, y será analizada en ese contexto. El nexa, a través de estimaciones generales, entre teléfonos instalados y personas beneficiadas, si bien es utilizable en términos de decisiones de inversión, no es adecuado para la definición precisa de la meta a nivel de propósito y de su grado de cumplimiento. Para ello se necesita información sobre el uso efectivo, e impacto real, de los teléfonos instalados.

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

Los medios de verificación propuestos por el panel, no están aún producidos, y adicionalmente requerirían una definición operacional precisa de la población objetivo.

5. Observaciones y comentarios en torno al nivel o grado de cumplimiento del propósito del programa/proyecto?

Es difícil responder a esta pregunta mientras no se cuente con un registro claro de la población potencial, y para ello es necesaria también una definición precisa de lo que se va a entender por aislamiento social. Actualmente es posible tener sólo una apreciación parcial del nivel o grado de cumplimiento del propósito del programa, en base al número de teléfonos instalados y en operación.

De acuerdo a la información disponible, se puede considerar que hay un cumplimiento de propósitos en el caso de numerosa población rural, aún cuando no es posible medir la cantidad de población atendida en tales zonas en relación a la población potencial total.

El cumplimiento del propósito en zonas urbanas es nulo ya que no se han asignado ni instalado teléfonos a través del Fondo. Por otro lado, la determinación de la magnitud de la carencia existente es un tema difícil de abordar puesto que no hay información fácilmente disponible para determinar en forma precisa el universo de sectores urbanos con déficit telefónico y condiciones de pobreza que impidan la solución de este problema a través del mercado.

El equipo del FDT argumenta que el déficit, tanto urbano como rural, se puede determinar con información "disponible en las correspondientes solicitudes de teléfono". Este criterio nos parece importante pero a nuestro juicio tiene una fiabilidad limitada puesto que presupone una información completa para la totalidad de eventuales interesados (sectores urbanos y rurales pobres y las respectivas municipalidades)

6. Observaciones y comentarios en torno a 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
<p><i>El propósito del FDT supone una capacidad e interés de los municipios y de los SEREMITT para impregnarse de los objetivos del programa, para identificar los grupos de potenciales beneficiarios y para apoyarlos en la presentación de sus proyectos. Si se parte de la base de que la mayor parte de tales municipios son en efecto los de más bajo presupuesto es dable pensar que su capacidad para realizar las funciones que supone el FDT no son las mejores.</i></p> <p><i>Tanto en el caso de los SEREMITT como en el de los municipios, no hay recursos asignados específicamente al apoyo en la difusión de la información y fomento a la postulación, todo lo cual constituye una carga adicional y ocasional en las respectivas unidades. La misma situación se presenta en cuanto a la validación de la información contenida en las solicitudes y al apoyo al control del cumplimiento de las normas de servicio (como la disponibilidad las 24 horas), que se va haciendo necesario a medida que entran en servicio los teléfonos subsidiados por el Fondo.</i></p> <p><i>Según apreciaciones recogidas en las VII y VIII Regiones (no necesariamente representativas del conjunto nacional), la empresa contratada por SUBTEL para dar a conocer el FDT a través de charlas a la comunidad actúa como un difusor de información sobre el Fondo y la manera de postular a él, pero -como era previsible- no constituye un interlocutor válido en aspectos como resolver dudas sobre el resultado de procesos anteriores y el avance en su implementación, problemas que suelen salir a luz durante las charlas. A este respecto cabe destacar que en el presente año las charlas están siendo realizadas por personal del Fondo. Considerando la existencia de más de 300 municipios en el país, esta tarea puede requerir de personal adicional.</i></p>
(b) A nivel de otras instituciones públicas
<p><i>El comentario y observación pertinente es en particular respecto a MIDEPLAN. En efecto, una de las variables centrales para la asignación de proyectos es la de pobreza y vulnerabilidad social que, tanto en sectores rurales como urbanos, pero especialmente en los primeros, corresponde a localidades dentro de comunas. Al respecto se sabe que en el país existen localidades pobres y aisladas al interior de comunas que no necesariamente son las más pobres.</i></p> <p><i>Las estadísticas respectivas de MIDEPLAN corresponden a indicadores de pobreza comunal, lo que puede implicar importantes desfocalizaciones si el FDT intenta ubicar localidades específicas, al interior de las comunas, en condiciones de pobreza y aislamiento. Este problema es de difícil solución a corto plazo porque implica profundizar las estadísticas comunales y locales. Es importante acotar lo señalado por el equipo FDT en el sentido que la ausencia de telefonía pública puede ayudar a la identificación del aislamiento y pobreza de localidades. Tal indicador, aún cuando importante, carece de una completa operabilidad y fiabilidad, tal como se ha señalado en otras partes de esta evaluación.</i></p> <p><i>Por otro lado, la metodología de evaluación presenta algunas características que han comprometido el éxito del Programa, particularmente en cuanto al cumplimiento del primer supuesto a nivel de empresas privadas ejecutoras en el caso de los proyectos urbanos. En este caso, el bajo costo de instalación de líneas adicionales en el área de cobertura obligatoria de los concesionarios de servicio público telefónico - sujeto a tarifa regulada y a la obligatoriedad de proveer las líneas solicitadas en un plazo no superior a un año- ha repercutido en un VAN privado positivo, conduciendo a que los proyectos sean llamados a licitación con subsidio cero.</i></p> <p><i>La metodología en uso no incluye el reconocimiento de costos originados en vandalismo, como tampoco el de los ingresos obtenidos de la instalación y explotación de líneas privadas en los proyectos rurales, las que aprovechan de claras economías de escala, explicando las situaciones de postulaciones a proyectos con subsidios menores (e incluso sin subsidio) a los estimados por el FDT.</i></p>
(c) A nivel de condiciones sociales
<p><i>La principal observación tiene que ver con los procesos migratorios y de agotamiento de recursos, que se ha visto producen una disminución de la población y la eventual desaparición de algunas localidades (como es el caso en localidades mineras y en localidades de secano en la cuarta región)</i></p>

(d) A nivel de condiciones económicas
<p><i>Se observa que existe la posibilidad de que la escasa disponibilidad a pagar (sea por pobreza, por pequeño tamaño sostenido en el tiempo, o por decrecimiento de la población) no permita la sustentabilidad económica del servicio, requiriendo un eventual e hipotético subsidio para su continuidad más allá de los diez años comprometidos.</i></p> <p><i>Por otra parte, se observa que el presupuesto de subsidio se ha incrementado, tanto en términos reales como nominales: entre 1995 y 1996 el presupuesto inicial aprobado de transferencias (incluyendo saldos presupuestarios arrastrados del año anterior) se incrementó en un 91,6% real, y en un 28,5% entre 1996 y 1997. En los distintos procesos se ha ido afinando el porcentaje de sobrellamado, permitiendo aumentar el porcentaje de compromiso final del presupuesto. Según la Memoria de 1997, se han adjudicado anualmente los siguientes porcentajes del presupuesto disponible: 1995: 48,35%; 1996: 10,43%; 1997: 70,03%.</i></p>
(e) A nivel de condiciones políticas
<p><i>Parece previsible la mantención de las actuales condiciones.</i></p>
(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras
<p><i>Mismo comentario que para el punto (d). Adicionalmente vale destacar que la mantención de la calidad del servicio, aún dentro de los plazos de los diez años, puede requerir de un completo sistema de control por parte de SUBTEL.</i></p>
V. OBSERVACIONES EN TORNO A LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA/PROYECTO
1. Observaciones y comentarios en torno a los componentes que produce el programa/proyecto
<p>Los componentes que produce el programa representan una adecuada operacionalización de su propósito, y el logro de estos componentes contribuye efectivamente al logro del propósito del programa. Sin embargo, cabe destacar un aspecto de interpretación en la producción de estos componentes: La Ley y el Reglamento del FDT asignan los proyectos a los postulantes que "requieran el mínimo subsidio por una sola vez", lo que no implica una disposición a subsidiar únicamente los costos de inversión. Sin embargo, de acuerdo a las actas del Consejo, han sido descartados proyectos por implicar un subsidio mayor que la inversión.</p>
2. Observaciones y comentarios en torno a los indicadores definidos para medir el cumplimiento de los componentes del programa/proyecto
<p>Los indicadores definidos permiten apreciar en un alto grado el logro en la producción de los respectivos componentes, en sus aspectos principales de cobertura, calidad, focalización rural/urbano, focalización regional, focalización pobreza y focalización densidad telefónica.</p> <p>Estos indicadores fueron en parte definidos dentro del Marco Lógico, y en parte definidos durante el proceso de evaluación. Se buscó que cumplieran el doble criterio de ser relevantes como medición del logro en la producción de los componentes, y de ser factible su construcción a partir de información existente. No permiten comparación de estos logros con la magnitud total de las carencias que buscan solucionar, por no existir una medición objetiva de estas últimas.</p>

3. Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de componente se ha propuesto el programa/proyecto
<p>Como se indica en la Ficha A, en la documentación no aparecen metas explícitas para los indicadores, los que fueron en parte definidos dentro del proceso de evaluación, pero fue posible identificar cuatro metas implícitas, dos de las cuales tienen que ver con la eficiencia en el uso de los recursos, la tercera con la focalización regional, y la cuarta con la calidad.</p> <p>Se observa que, fuera de un marco evaluativo que considere indicadores precisos e implementados a nivel del diseño original del programa, el FDT inicialmente determinó que existirían 6.000 localidades rurales con posibilidades de beneficiarse con el Programa. Las fuentes entregadas por SUBTEL como respaldo de esta cifra, y que se presentan a continuación, no permiten sostenerla en profundidad ni en oportunidad:</p> <p>a.- En la proposición de Programa de Proyectos Subsidiarios correspondiente a 1995 se indica que "el elevado número de proyectos...en el primer año de existencia del FDT, revela que existe una necesidad real en el país de telefonía pública, tanto rural como urbana. En particular, la gran cantidad de localidades rurales detectadas en el catastro, indica que su número es muy superior a las 600 estimadas inicialmente, por lo que dicha estimación podría estar distorsionada en un orden de magnitud". Vale la pena notar que el catastro correspondiente incluyó las solicitudes de 2.273 localidades rurales y 866 urbanas.</p> <p>b.- En el Informe Técnico "Análisis crítico y perspectivas futuras" de D.M.C. Ltda. de 1997 se indica que "el FDT fue creado pensando que en Chile había sólo unas 600 localidades rurales que necesitaban la intervención subsidiaria del Estado", que "Un estudio efectuado por SUBTEL a comienzos de los 80 identificó alrededor de 1.100 localidades rurales que necesitaban de un teléfono público" y otra "estimación hecha por SUBTEL a principios de los años 90 señaló que sólo unas 600 localidades rurales necesitaban de teléfonos públicos" y que "Hoy, gracias a las solicitudes recibidas e incorporadas en proyectos en los tres programas ya ejecutados, se sabe que hay más de 6.000 localidades rurales que requieren de servicio telefónico"</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
<p>Los medios de verificación en general existen, pero están sólo en parte organizados (en cuanto a estructuración y procesamiento de la información) para constatar el logro de los componentes del Programa, <u>de acuerdo al esquema de Marco Lógico reconstruido por el panel</u>. Se solicitó a la DIPRES apoyo para completar su llenado e incluirlos en la evaluación.</p>
5. Observaciones y comentarios en torno al nivel o grado de cumplimiento de los componentes del programa/proyecto
<p><i>La primera componente, que tiene que ver con la telefonía rural, se ha cumplido en un grado apreciable, a través de los indicadores de que se dispuso, con 4.504 localidades asignadas de las 6.000 planteadas como meta, lo que hace un 75.07%. Al considerar los 224 teléfonos instalados al 31 de mayo de 1998, el porcentaje resulta de un 3.73%, cifra que mejora considerablemente si se tiene en cuenta la proyección de más de mil teléfonos instalados a fin de 1998.</i></p> <p><i>No sucede lo mismo con la segunda componente, que tiene que ver con la telefonía urbana. En el periodo de vigencia del Programa, no ha habido empresas que postulen a adjudicarse los proyectos urbanos, los cuales han debido ser declarados desiertos.</i></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
(a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras
No corresponde.

(b) A nivel de otras instituciones públicas
<p>La metodología específica de evaluación, generada en MIDEPLAN, tiene aspectos discutibles y/o insuficientemente respaldados. Algunos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> i.- el valor supuesto para la elasticidad precio de la demanda, que es inconsistente con el supuesto - simultáneo- de destinación de un porcentaje fijo del ingreso al consumo de servicios telefónicos; ii.- la forma específica de la función de disposición a pagar; iii.- la aparente no consideración de los costos ocasionados por actos de vandalismo, particularmente relevante en los proyectos urbanos, y iv.- la no consideración de los beneficios originados en la instalación de líneas privadas, adicionales a los teléfonos públicos, permitida en el caso rural, las que aprovechan de claras economías de escala. <p>Particularmente en cuanto a los aspectos (iii) y (iv), es relevante destacar su impacto en los VAN privados, y por lo tanto en los montos de subsidios ofrecidos. Un resultado de esta situación es la discrepancia entre las evaluaciones privadas hechas por las empresas de telecomunicaciones y las realizadas según la metodología ocupada, discrepancia que resulta evidente en el desinterés de las empresas en postular a proyectos urbanos – de VAN privado positivo según la aplicación de la metodología - y en la disposición de las empresas a postular con un subsidio inferior al estimado mediante la aplicación de dicha metodología. En el caso del sector urbano, esta discrepancia podría no ser tal, si la insuficiente cobertura revelada por las solicitudes correspondiera sólo a un problema de información, y no de falta de rentabilidad. De ser así, sería de esperar que las empresas de telecomunicaciones hubieran posteriormente instalado teléfonos públicos en localidades urbanas que presentaron solicitud al Fondo, para las cuales se encontró que el VAN privado de los respectivos proyectos era positivo, y sobre las que se informó a las empresas a través de los llamados a licitación o por otros conductos.</p>
(c) A nivel de condiciones sociales
Sin observaciones.
(d) A nivel de condiciones económicas
Sin observaciones.
(e) A nivel de condiciones políticas
No corresponde.
(f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras
<p><i>El supuesto de cumplimiento de las condiciones comprometidas por las empresas asignatarias de los subsidios, se han registrado dificultades sólo en el caso de una empresa, CHILESAT, que experimentó retrasos debido a problemas derivados de cambios en su propiedad</i></p> <p><i>El supuesto sobre el interés de las empresas, no se ha cumplido en el caso del componente urbano, habiendo sido necesario declarar desierto todos los concursos llamados por falta de empresas postulantes. La razón parece ser que los proyectos respectivos sido llamados a licitación con un subsidio igual a cero. En estas condiciones, las empresas de telecomunicaciones que se adjudicaran los proyectos se verían obligadas a cumplir condiciones, principalmente tarifarias y de continuidad de servicio, que no necesitan cumplir si optan por la misma instalación fuera del marco del Fondo. Para otras empresas constituidas como persona jurídica, tampoco hay incentivo en presentarse a las licitaciones, ya que pueden obtener líneas telefónicas no sujetas a las restricciones del Fondo solicitándolas a las Concesionarias.</i></p>

7. Observaciones en torno a la presentación del para qué y/o para quienes se producen los componentes del programa/proyecto
(a) Observaciones y comentarios en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa/proyecto
<p><i>Si bien el propósito del Fondo se refiere a habitantes sectores rurales y urbanos, la distinción entre ambos se ha hecho con criterios formales de telecomunicaciones, de tal forma que se ha considerado urbano a todo sector que se encuentre dentro del área de concesión de un concesionario de servicio público telefónico (telefonía local), y rural a todo aquel que se encuentre fuera de las áreas de concesión. Vale destacar que para la empresa concesionaria existe obligatoriedad de servicio dentro de su área de concesión, siendo exigible en ella la instalación de línea telefónica en un plazo máximo de dos años desde la fecha de solicitud, con un cargo (tarifa) por instalación que hasta la fecha ha estado regulado.</i></p> <p><i>El uso de este criterio en lugar de alguno de tipo demográfico o urbanístico permite separar situaciones que son distintas desde el punto de vista de la solución telefónica, aunque dificulta algo la comprensión de la información estadística.</i></p> <p><i>La caracterización de los beneficiarios como "de bajos ingresos" (concepto utilizado en la Ley 19.302 de 1994, que crea el Fondo) se realiza sobre la base del ingreso medio comunal, obtenido de la encuesta CASEN. Esta no permite discriminar dentro de cada comuna, aunque sin duda el ingreso no se distribuye homogéneamente en su interior.</i></p> <p><i>La "baja densidad telefónica" no está definida en el cuerpo legal, ni existe un parámetro de comparación reconocido universalmente, ni tampoco existe información oficial (emanada de las empresas concesionarias) sobre la densidad efectiva, ni a nivel comunal ni menos por localidad o población. En el caso del Fondo, se evalúa sobre la base de la distancia al teléfono público más cercano y a la población de la localidad (en el caso rural), o al número de teléfonos públicos y el número de habitantes en la población (caso urbano), información aportada en las solicitudes y validada por el respectivo SEREMITT.</i></p>
(b) Observaciones y comentarios en torno a la presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos
<p><i>No está determinado el tamaño ni la distribución geográfica ni la distribución entre rural y urbano, del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos. No se ha determinado la existencia de información que permita definir este universo en forma precisa; tal información tendría que ser de carácter censal (o al menos una muestra representativa a nivel incluso de pequeñas localidades rurales) e incluir información al menos sobre número de habitantes, de teléfonos públicos y privados, y sobre ingreso.</i></p>
(c) Observaciones y comentarios en torno a la identificación del número real de beneficiarios que utilizan los componentes producidos por el programa/proyecto
<p><i>La metodología de cálculo parece adecuada a la disponibilidad de información, y mínimamente suficiente para la toma de decisiones. En la metodología no se hace referencia a la fuente de los coeficientes y fórmulas de cálculo ocupados para estimar el número de habitantes efectivamente atendidos; al respecto, parece recomendable una contrastación empírica actualizada.</i></p>
(d) Observaciones y comentarios en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa
<p><i>No se realiza una comparación entre los beneficiarios potenciales y los reales, ni una caracterización socio-económica de éstos. Sólo ahora, con la reciente puesta en funcionamiento de los primeros teléfonos instalados mediante el Fondo, tal caracterización es posible.</i></p>
8. Observaciones y comentarios en torno a los efectos del uso que los beneficiarios hacen de los componentes que entrega el programa
<p><i>Resulta indiscutible la importancia de las comunicaciones en el mundo moderno, y particularmente de las comunicaciones telefónicas. Sin embargo no existe información sobre el uso efectivo del componente rural del programa (único existente). Para obtenerla sería necesario realizar una encuesta a usuarios, además de obtener información de tráfico telefónico. Esto no ha sido realizado por no haber aún un número significativo de teléfonos instalados y en operación, pero actualmente el FDT está iniciando un</i></p>

proceso de evaluación en este sentido.

B. NIVEL DE GESTIÓN DEL PROGRAMA/PROYECTO

VI. 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

Las actividades indicadas configuran un todo coherente y funcional a la operación del Fondo, respetando la legalidad vigente. Sólo algunas de estas actividades tienen plazo máximo establecido, pero la mayor demora correspondería a la construcción de los proyectos

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 mecanismo de subsidio ha resultado operativo en el caso rural, incluso en situaciones en que las empresas asignatarias han solicitado subsidio cero, debido a que la tramitación es más rápida y sencilla que la de una Concesión de Servicio Público Telefónico, que es la forma alternativa de obtener concesión para prestar servicio telefónico en lugares o zonas específicas. El llamado a licitación significa una manifestación de interés por parte de SUBTEL en dar cobertura a las localidades incluidas. Vale destacar que la adjudicación de un proyecto rural del Fondo permite instalar líneas telefónicas privadas además de los teléfonos públicos comprometidos.

En cambio, en el caso urbano este mecanismo no ha sido efectivo, ya que no existe ventaja para las empresas en usar el mecanismo del Fondo; el Art. 26 de la Ley de Telecomunicaciones (18.168 y sus modificaciones) permite la instalación de teléfonos públicos incluso en el área de concesión de otras empresas, sin necesidad de establecer los compromisos anexos al mecanismo del Fondo. Incluso, no hay impedimento para que particulares soliciten líneas telefónicas que dediquen a dar servicio de teléfono público.

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

La organización se aprecia funcional a la producción de los componentes, apegándose a los requisitos legales establecidos.

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

Parece adecuada en lo referente a la estructura central, aunque la falta de un nexo jerárquico directo del programa con los SEREMITT puede limitar las posibilidades de acción efectiva en regiones.

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

El monitoreo durante la ejecución de las obras y su recepción final son actividades normales de la SUBTEL, y no merecen observaciones. El control de la operación de los teléfonos ya instalados debe estar radicado en la unidad de Fiscalización de la SUBTEL, con procedimientos claramente definidos y con un presupuesto acorde a la tarea, pudiendo ser útil para ello el apoyo de los SEREMITT.

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

Se aprecia un interés desigual por regiones, aunque la falta de información sobre el universo relevante no permite dilucidar si corresponde a una desigual difusión de los llamados a postular, a diferencias en la necesidad de soluciones telefónicas, o a distinta fe en los resultados.

Es posible también observar que se ha logrado en los procesos de 1997 un reposicionamiento de las regiones extremas, acorde a los objetivos planteados. Sin embargo parece de interés analizar más detenidamente los mecanismos utilizados, ya que la razón de fondo para apoyar especialmente los proyectos de estas zonas está en la existencia de beneficios sociales no incorporados en la evaluación, lo que ha llevado a la alternativa de favorecerlas, como decisión del Consejo, en la determinación del conjunto de proyectos llamados a licitación para subsidio.

Llama también la atención el tiempo total transcurrido entre la solicitud y el inicio de la operación; esto parece deberse principalmente a la demora en la construcción, dentro de los plazos comprometidos por las empresas, que parecen exagerados. De acuerdo a información de SUBTEL, en los últimos procesos se han fijado plazos máximos más cortos a los proyectos llamados, además de incentivar la postulación por las empresas con plazos autoimpuestos inferiores al máximo establecido en el proyecto llamado a licitación.

VII. OBSERVACIONES EN TORNO A LOS ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

Al revisar la última tabla del punto (VI.3.b) de la Ficha A, llama la atención la utilización no plena de los presupuestos de subsidios; entre 1995 y 1997, los porcentajes del presupuesto asignados a subsidio fluctúan entre 10% y 70%. En las actas del Consejo se encuentran decisiones de realizar sobrelamados, considerando que los subsidios efectivamente asignados son normalmente inferiores a los ofrecidos, por postulaciones con menor subsidio y por falta de postulación a algunos proyectos; es extraño que a pesar de ello se haya logrado asignar en oportunidades sólo un bajo porcentaje de los presupuestos.

Es por otro lado destacable el resultado de haber logrado, con alrededor de US\$ 10 millones de subsidio, comprometer inversiones de las empresas por alrededor de US\$ 100 millones, según lo informado en reunión con el Panel por el jefe de la División de Planificación Estratégica y Estudios de la SUBTEL.

La administración central del programa se realizó con una limitada cantidad de personal (el Departamento de Desarrollo de la SUBTEL, a cargo del Fondo, cuenta con cinco personas, incluyendo jefe y secretaria), representando un bajo costo (0,005% del subsidio adjudicado en 1995; 0,03% en 1996, y 1,001% en 1997, resultante de comparar el gasto estimado imputable al programa del anexo a la Ficha A con los subsidios asignados según la última tabla del punto (VI.3.b) de la Ficha A)

VIII. OBSERVACIONES EN TORNO A LOS APRENDIZAJES DE LA EJECUCION 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

Los aprendizajes identificados por la SUBTEL han sido significativos y relevantes, y deberán resultar en un continuado mejoramiento de la operación del Fondo. Deberán ser complementados con los aprendizajes -que deben estar iniciándose- sobre el control de la operación de los proyectos una vez llegados a su etapa operativa. Sin embargo, el listado de aprendizajes dado por SUBTEL es aún general y poco específico, no quedando en claro las formas concretas en que estos aprendizajes se han vertido en acciones de mejoramiento.

2. Observaciones y comentarios en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje
<p>En general, los aprendizajes generados son sólo de relativa transmisibilidad a otras instituciones, por incluir muchos aspectos específicos al sector y por tratarse de un subsidio a la oferta, mecanismo de promoción menos conveniente que el subsidio a la demanda (en que se aprovechan las ventajas de la competencia de los proveedores en el mercado) salvo en casos como es precisamente el presente, en que la operación de un subsidio a la demanda no resulta practicable.</p> <p>En tanto los aprendizajes se estén traduciendo –aunque a través de mecanismos no especificados- en mejoramientos en la operación del FDT (como es el caso de la reducción de los plazos, tanto de tramitación como de construcción), repercuten en una mejora en las prestaciones resultantes hacia los beneficiarios.</p>
3. Observaciones y comentarios en torno a la situación sin continuidad del programa/proyecto
<p>Aún sin existir un catastro de necesidades, parece evidente que éstas van mucho más allá de las que quedarían satisfechas sin la continuidad del Fondo. Sin ir más lejos, el número de solicitudes válidas rurales y urbanas recibidas entre 1995 y 1997 llega a casi el doble que la meta inicial de 6.000 localidades rurales.</p>
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
<p>Es previsible la permanencia del programa, al menos a mediano plazo, en base a sus retornos sociales y políticos, por la creciente importancia de las telecomunicaciones en el desarrollo de todo grupo humano.</p> <p>Adicionalmente, es también previsible la permanencia en el tiempo de las soluciones comunicacionales hechas posibles por el Fondo, más allá del plazo de servicio obligatorio de diez años, por la creciente demanda por tráfico telefónico que es de esperar para la gran mayoría de las comunidades beneficiadas (con la excepción de aquellas en proceso de desaparición como tales). Más aún, es probable que en algunas de ellas el desarrollo sea tal que el teléfono público financiado por el FDT llegue a ser reemplazado en buena parte por sustitutos de mejor calidad, como las líneas telefónicas privadas, lo que implicaría superar las metas definidas para el Fondo.</p>

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

PROCESO DE EVALUACIÓN 1998
FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

FORMATO C

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I.- DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/ PROGRAMA	
1. Nombre del Programa/proyecto	
Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	Código: 30
2. En caso de ser Proyecto, señalar el programa del cual forma parte o la(s) política(s) a la(s) cual(es) se vincula	
El FDT constituye un instrumento de la política de telecomunicaciones y que forma parte del Programa Nacional de Superación de la Pobreza.	
3. Ministerio Responsable: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	
4. Servicio responsable (si corresponde): Subsecretaría de Telecomunicaciones.	
A. NIVEL DE DISEÑO DEL PROGRAMA/PROYECTO	
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN QUE DA ORIGEN AL PROYECTO	
<p>Nota: Debido a que el programa FDT no estuvo pensado inicialmente de acuerdo al esquema completo del Marco Lógico, no resulta plenamente apropiada su evaluación en términos de Fin y Propósito; la Ley que crea y define al Fondo le asigna funciones más bien a nivel de componentes (en el sentido de promover la instalación de teléfonos), aunque es posible interpretar el texto de la Ley como realizando en cierta forma definiciones a nivel de Propósito (en lo referente al considerar áreas rurales y urbanas de bajos ingresos y con baja densidad telefónica). El Marco Lógico, como modelo de diseño y evaluación de programas, no estaba en uso cuando este programa y muchos otros, comenzaron su periodo de operación.</p> <p>Debido a lo anterior una evaluación debería, en justicia, estar centrada básicamente en el nivel de componentes y en cierto grado en el de propósito. En este ámbito, se aprecian importantes logros del Fondo, así como áreas en que es posible y deseable realizar mejoramientos.</p>	

1. Conclusiones en torno a la justificación a nivel de políticas públicas

A nivel de políticas públicas, el origen del FDT es válido y se justifica. Esto, en la medida que el Fondo se creó y opera dentro de los lineamientos del Estado, que centra su eje de políticas sociales en torno a la entrega de subsidios directos al sector privado.

El FDT opera como un instrumento de focalización hacia sectores de la población a los que, por falta de incentivos económicos para el sector privado, el mercado no extiende sus beneficios. En este ámbito, el FDT lleva a cabo en forma práctica los principios de equidad social que inspira al actual modelo de desarrollo nacional y, en particular, a las políticas públicas.

A nivel de conceptualización del programa, el FDT se origina y permanece válido, inserto en la realidad que en Chile aún subsisten sectores y localidades que no acceden a los servicios básicos de telecomunicaciones, siendo lo anterior un déficit social, producto y productor del aislamiento de sectores de la población.

2. Recomendaciones en torno a la justificación a nivel de políticas públicas

En base a la validez de su origen y la operación actual del FDT, se recomienda la sistematización del Fondo con un formato de Marco Lógico donde se defina explícitamente su población objetivo, sus fines, propósitos y metas con sus respectivos indicadores evaluativos. Lo anterior no invalida las valiosas experiencias adquiridas por el Fondo, a lo largo de estos cuatro años de funcionamiento. Por el contrario, a partir de ellas el FDT puede adecuarse y actualizar sus planteamientos de acuerdo a las políticas públicas en curso.

En términos de una proyección a futuro, se deberá observar con atención la orientación de las políticas públicas, como por ejemplo en lo que se refiere a posibles reducciones del gasto fiscal que pudiesen afectar directamente los montos destinados a los subsidios dirigidos a la empresa privada.

A nivel de políticas públicas, se recomienda que el FDT contemple, en su diseño y método de operación, una mayor integración de los conceptos de descentralización de la gestión, en acuerdo con las políticas públicas del Gobierno y las iniciativas para la modernización del Estado. Es conveniente incorporar el conocimiento de las propias autoridades regionales sobre los problemas y posibles priorizaciones de las carencias a resolver.

Según información reciente del FDT, la SUBTEL ha iniciado la descentralización de algunas partes del proceso. El panel recomienda profundizar este proceso de descentralización, sistematizando, documentando y difundiendo la información a las regiones

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

El origen del FDT, a nivel de condiciones sociales y económicas a mejorar, tuvo y tiene como contexto la existencia de un significativo porcentaje de la población en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, sin cobertura o con baja densidad telefónica.

En forma pragmática, el FDT ha demostrado que los conceptos básicos que justificaron su creación eran correctos. El Fondo constituye un instrumento eficaz para el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de sectores de la población aislados e históricamente postergados.

El FDT se crea y se desarrolla con un gestor centrado en la responsabilidad social de la expansión de un sector de la infraestructura, vital para el crecimiento e integración del país.

Las solicitudes recibidas por el FDT lo largo del país muestran en la práctica la existencia de sectores de la población con grandes niveles de aislamiento, donde las condiciones sociales y económicas estaban en una clara posición de poder mejorar.

Los resultados concretos del gestor del FDT están comenzando a materializarse. Y aunque existe consenso que esta etapa ha sido más lenta que lo deseado, este año se prevé un rápido progreso en el proceso de la instalación de nuevos teléfonos.

En síntesis, el FDT se ha propuesto facilitar el acceso generalizado a la telefonía básica a sectores de la población aun estancada en un círculo de pobreza y marginalidad.

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

Se recomienda con énfasis que el FDT, en esta etapa de significativa materialización de sus esfuerzos, ponga en práctica medios estructurados de monitoreo que permitan una mejor cuantificación del impacto del programa en términos de la integración social y posibles incrementos en los niveles económicos en las comunidades beneficiadas con la instalación de nuevos teléfonos públicos.

Se recomienda establecer claramente los sectores del país (geográfica y socialmente) en los cuales se encuentra la población objetivo del FDT. Esto, no sólo como parte de un ejercicio teórico de reconstrucción, sino como una herramienta de base para la evaluación del programa en sus proyecciones futuras. Lo anterior permitirá determinar con mayor precisión cómo el FDT se justifica en el tiempo, en términos de condiciones sociales y económicas a mejorar.

En relación a cómo se justifica el FDT en torno a condiciones a mejorar y a su forma de operar, se recomienda que el FDT continúe el proceso, recién iniciado, de articulación en forma concreta y explícita a otros programas nacionales (en áreas como Educación y Salud), con el objeto de que los esfuerzos y resultados de los programas se potencien entre sí, para entonces lograr una optimización en el uso de los recursos del Estado.

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

Constitucionales: Se concluye que es posible y correcto enmarcar la gestión y continuidad del FDT en el Artículo Primero de la Constitución.

Legales : El FDT fue creado en 1994 por la ley No 19.302, Título IV Artículo 28 A por un periodo de cuatro años. Este periodo ha expirado, por lo cual el Fondo en estos momentos opera con prórrogas incluidas en la Ley de Presupuestos.

Administrativos : El FDT se justifica y opera administrativamente dentro de la estructura orgánica de SUBTEL y directamente a través del Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, cuya vigencia continúa a través de las prórrogas otorgadas en la Ley de Presupuestos.

Políticas de Inversión: El FDT se originó y opera de acuerdo a las políticas económicas vigentes, en que el Estado no invierte, ni ejecuta en las áreas en que el sector privado es capaz, y tiene la suficientemente motivación económica, para llevar a cabo una expansión de la inversión y la infraestructura del país.

En este contexto, el FDT selectivamente transfiere fondos al sector privado, para motivar y focalizar la expansión de la telefonía pública en el marco de una inversión social.

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

Constitucionales: Se recomienda que el FDT, en sus documentos legales y de diseño, integre y legitime su actividad dentro del cumplimiento de un mandato constitucional que tiene relación directa con los conceptos de integración de toda la población, que establece el Artículo 1° de la Constitución de la República.

Legales: Se recomienda que el FDT quede nuevamente establecido y operando bajo su propia ley de creación, y no como extensiones anuales de la Ley de Presupuestos.

Lo anterior en el entendimiento que:

a) El FDT estructure y presente un proyecto con formato de programa, explicitando sus fines, propósitos, y metas con claros indicadores y medios de verificación, que permita completar con éxito esta primera etapa y proyectarse con seguridad en su importante labor, a una segunda etapa estructurada con planificación a largo plazo.

b) El FDT en esta nueva proyección, integre en forma sistematizada las experiencias legales y comerciales que en algunas áreas pudiese haber restringido y complicado el rango operativo del Fondo. En forma más específica, que se analicen y se obtengan conclusiones respecto a las dificultades presentadas por parte de la letra de la ley de su creación, que dice relación al aumento de la densidad telefónica en las áreas urbanas de bajos recursos.

Políticas de Inversión: En el contexto en que el Fondo opera en completo acuerdo con las políticas de inversión del Estado, se recomienda mantener al Fondo en este modo de operación. Y aunque el subsidio a la oferta es atípico, en este caso, maximiza los recursos estatales.

Mientras se mantenga la validez y la eficacia de las políticas de inversión del Estado, se recomienda mantener el Fondo en operación en cuanto el resultado de su accionar genere un VAN social positivo y continúe en forma práctica, contribuyendo a la integración y desarrollo de los sectores más postergados del país.

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

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

Se concluye que, en términos generales, el: "contribuir por medio del servicio de telefonía básica, a la integración social y económica de la población en condiciones de aislamiento", está justamente definido. En términos específicos, se requiere una definición operacional precisa de la población objetivo, consistente con la definición general del fin. Por lo tanto, que implique una medición del grado de pobreza y del de aislamiento que definen a una comunidad como perteneciente a la población objetivo

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

Se recomienda realizar una correcta definición operacional de la población objetivo. Esta debe considerar como una variable fundamental el "aislamiento" en términos de un concepto no sólo geográfico sino también de carácter socio-cultural, que es especialmente el caso de los sectores urbanos de bajos recursos. Lo anterior en el entendido que el "fin" como objetivo global, en el contexto del Marco Lógico, abarca tanto las áreas rurales como las áreas urbanas de bajos recursos.

El panel considera que el logro de una correcta definición operacional de la población objetivo requiere del trabajo de un equipo interdisciplinario que abarque al menos las áreas social, cultural, económica y geográfica.

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

Se concluye que los indicadores de medición reconstruidos a nivel de fin (Ficha A Sec. III.2.) y como parte de un Marco Lógico de evaluación e impacto, no están aún producidos y por lo tanto no han pasado a la etapa operativa.

Lo anterior, sin desconocer que en términos generales y sin aun considerar el impacto, hay logros a nivel de componente y propósito que constituyen claros indicios para constatar el avance y cumplimiento del fin.

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

Se recomienda que los indicadores detallados en la Ficha A (Sec. III.2) se adopten e implementen con una adecuada asignación de recursos. Es también deseable que lo anterior se lleve a cabo a la brevedad posible, para que estos indicadores de medición sean utilizados como una base estadística sólida, que permita justas y adecuadas proyecciones, para la segunda etapa del programa.

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

Se aprecia en general que en el programa hay logros importantes y significativos, pero que no es posible cuantificarlos en términos de metas predefinidas dentro de una estructura de Marco Lógico. A nivel de fin no hay metas establecidas en el diseño del programa, por lo cual es difícil medir un grado de cumplimiento

6. Recomendaciones en torno a las metas que a nivel de fin se ha propuesto el programa/proyecto
Se recomienda que a partir de la profundización de los términos del fin detallada en la Sección (III.2) de esta ficha, se produzcan los indicadores a nivel de fin, así como las metas al mismo nivel.
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
En el ámbito evaluativo y de medición del Marco Lógico, se concluye que los medios de verificación reconstruidos por el FDT y el panel evaluador (detallados en la Ficha A Sec. III.4.), aún no se han producido.
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
Se recomienda adoptar y poner en operación los medios de verificación especificados en la reconstrucción y descritos en la Ficha A Sec. III.4. También se recomienda la asignación de recursos acorde con el esfuerzo de producir estos medios de verificación.
9. Conclusiones en torno al nivel o grado de cumplimiento del fin del programa/proyecto
En el contexto riguroso de evaluación cualitativa y cuantitativa del Marco Lógico, el panel evaluador encuentra dificultades para comentar en forma más precisa acerca de un nivel o grado de cumplimiento del fin del Programa. Si se considera lo expuesto en los puntos 2, 3 y 7 de la Sec. III, será posible visualizar que el fin del programa no se refiere solo una frase de "misión general", sino constituye un término de evaluación y monitoreo estructurado por medio de sus indicadores y verificadores, que en este caso son reconstruidos y aún no se han producido.
10. Recomendaciones en torno al nivel o grado de cumplimiento del fin del programa/proyecto
En base a todo lo expuesto con anterioridad en esta sección III, se recomienda que se produzcan todos los indicadores y medios de verificación necesarios, para evitar la tendencia de medir el grado de cumplimiento del fin sólo en términos de las asignaciones y número de teléfonos instalados. Esto en términos evaluativos es unidimensional y no se ajusta a la matriz del Marco Lógico.

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 dejó establecido con anterioridad que, a este nivel, el beneficio directo generado por este programa son los teléfonos públicos instalados y operando.

La sustentabilidad del beneficio que estos teléfonos representan, está asegurada por diez años, en forma contractual, por las compañías operadoras. Después de este periodo, se prevé empíricamente que la mayoría estos teléfonos será rentable para las compañías operadoras, y que por lo tanto, mantendrán el servicio.

a) A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras: Ninguna; a este nivel, los beneficios son la continuidad del servicio telefónico, que depende solamente de las compañías operadoras privadas.

b) A nivel de otras instituciones públicas: Ninguna, por la razón anterior.

c) A nivel de condiciones sociales: Se concluye que el supuesto es la permanencia física de las localidades donde los teléfonos están instalados, y también que el número de habitantes de estas localidades no disminuya de tal forma que, después de diez años, ponga en peligro la rentabilidad de la línea para las compañías operadoras.

Se concluye además que no existen antecedentes concretos por región, respecto a las tendencias de la migración de las comunidades rurales a la ciudad.

d) A nivel de condiciones económicas: Se concluye que se supone que después de diez años, la mayoría de las localidades beneficiadas por el Programa representarán para las compañías operadoras un margen suficiente de ganancias, que les permita mantener su compromiso con el servicio.

e) A nivel de condiciones políticas: Se concluye que no existen antecedentes para que, después de diez años, se pudiese subvencionar la operación del servicio. Esto, en aquellos casos en que algunos de los teléfonos instalados, quedaran en peligro de ser eliminados por falta de niveles de rentabilidad aceptables para las compañías operadoras.

f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras: Se concluye que se supone que después de diez años de servicio obligatorio, las localidades beneficiadas por el Programa, representarán para las compañías operadoras un margen suficiente de ganancias que les permita mantener su compromiso con el servicio.

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

a) A nivel de otras instituciones publicas co-ejecutoras: Debido a lo expuesto en (III.11.a), no ha lugar

b) A nivel de otras instituciones publicas: Debido a lo expuesto en (III.11.a), no ha lugar.

c) A nivel de condiciones sociales: Se recomienda la coordinación con organismos como el INE para incorporar antecedentes, por región, sobre las tendencias de migración desde las comunidades rurales.

d) A nivel de condiciones económicas: Se recomienda que el FDT, con la posible cooperación de las compañías operadoras, logre una proyección concreta del porcentaje de localidades, que después de diez años, pudiese no representar un margen de ganancias suficiente, y quedar así en peligro de cesación del servicio. Esta proyección deberá ser considerada al decidir sobre la aprobación de los proyectos.

e) A nivel de condiciones políticas: Se recomienda que el FDT investigue, clarifique y documente el posible subsidio a la operación, sirviendo estos estudios de base para recomendaciones sobre políticas sectoriales. Esto en el caso de algunos teléfonos públicos que después de diez años, no fueran rentables, pero sí importantes por razones geopolíticas o de beneficio social.

f) A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras: Se recomienda abrir canales de información para detectar riesgo de cierre de proyectos a la expiración del plazo obligatorio de 10 años, y de negociación en caso de necesitarse.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO AL PROPOSITO DEL PROGRAMA/PROYECTO

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

El propósito del FDT adolece de un problema evaluativo que no es de directa responsabilidad del programa mismo, sino que dice relación con los catastros e índices de pobreza disponibles en el país. En efecto, el propósito del proyecto, según se explicó en las fichas A y B, tiene que ver con suplir un déficit social que se expresa en la no accesabilidad de ciertos grupos de la población nacional a la telefonía pública. Por otra parte el propósito agrega que esta *falta de accesibilidad se debe a la inexistencia de oferta telefónica pública de compañías privadas en esos lugares y que ello tendría su origen principal en la situación de pobreza de las personas y en el elevado costo de proveer el servicio, por razones geográficas y de población.

Como se indicó anteriormente, no se dispone de una discusión teórico-conceptual profunda y con indicadores claros que permitan determinar una población objetivo total a nivel nacional. Solo así podría por un lado establecerse la cifra-meta que determine el cumplimiento del propósito, y el grado paulatino de avance en el mismo.

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

Las recomendaciones que emergen de acuerdo a lo enunciado en el punto anterior, son las siguientes:

- 1.- Realizar un trabajo de conceptualización precisa de la noción de déficit de telefonía pública por razones de pobreza y aislamiento. Es importante señalar que ya hay un avance al respecto en el equipo del FDT al considerar como aisladas y pobres las localidades sin telefonía pública y al construir un catastro inicial de población objetivo a partir de las solicitudes presentadas. Esta es una primera definición, de mínimo costo, pero parece necesario profundizar en esta conceptualización, imprescindible para la focalización socio-económica del programa, y cuyos costos podrían ser compartidos con otros programas de carácter social que requieran de información relacionada.
- 2.- Realizar un mayor esfuerzo de coordinación con otros programas sociales que se desarrollen en las mismas localidades. Esta recomendación tiene que ver con observaciones del panel respecto a la desconexión del programa con otras iniciativas complementarias y a la importancia de potenciar la acción del FDT al relacionarla con otras iniciativas. De esta manera recomendamos también enfocar y evaluar el programa como un proyecto de desarrollo local. Según información reciente entregada por SUBTEL, se está actualmente efectuando avances en las direcciones indicadas.
- 3.- Obtener de MIDEPLAN la realización en el mediano y largo plazo de estadísticas más específicas respecto a la pobreza y la marginalidad, sobre todo en cuanto a indicadores y catastros que deben superar el nivel comunal y que deben dar cuenta de la situación de localidades específicas, sobre todo a nivel rural.

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

En la ficha A se definieron dos tipos de indicadores. Los del primer tipo están compuestos por la relación entre las personas beneficiadas con acceso telefónico y aquellas que debido a su situación de pobreza y aislamiento, no tienen acceso a la telefonía. Este indicador es inaccesible en el actual estado de producción de catastros sociales en el país y de la consecuente definición operacional de los términos que la integran. Nuestra conclusión a este respecto tiene que ver primero con la imposibilidad de construir a corto plazo este indicador, y en segundo lugar con la necesidad de impulsar desde el FDT (y desde otros programas y políticas que tenga como objetivo la superación de la pobreza y el aislamiento), la generación de los mismos, especialmente a través de MIDEPLAN y de la coordinación de este organismo con el FDT. Respecto a este punto se destaca la iniciativa y el avance realizado por el equipo FDT respecto a aportes a la conceptualización necesaria de la pobreza y el aislamiento (ver punto 2 anterior)

Un segundo tipo de indicador, de acuerdo a lo expresado en las fichas anteriores, tiene relación con la satisfacción del usuario. Este indicador, o los que de él se derivan, pueden ser generados directamente por el FDT mediante una estrategia permanente de evaluación de satisfacción del usuario, parte de la cuál tenemos entendido que se encuentra en curso.

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

Respecto al primer tipo de indicadores, se recomienda definir operacionalmente los conceptos de aislamiento social; carencia o déficit telefónico; y la relación entre la telefonía pública y la superación de la pobreza, desarrollando los indicadores que permitan reconocerlos como realidades empíricas.

Respecto al segundo tipo de indicadores, se recomienda que ellos sean producidos por un equipo interdisciplinario y que se apliquen en cada localidad beneficiada por el programa.

La producción de los indicadores propuestos, u otros equivalentes, es indispensable si se pretende evaluar el programa.

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

Se reitera aquí lo argumentado anteriormente en el sentido de que no es posible estimar el avance hacia la meta, puesto que no hay una predefinición de la población objetivo del FDT a nivel nacional. Es posible concluir entonces que para evaluar la meta a nivel de propósito del FDT se debe realizar una discusión y generación de indicadores relacionados sobre todo con los del primer grupo propuesto por el panel.

Se debe señalar que el equipo del FDT se ha referido en este punto a una meta de 6.000 localidades rurales aisladas en el país. El equipo evaluador estima que esta meta corresponde al nivel de componente, y la analiza en ese punto.

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

Las siguientes recomendaciones son una prolongación de lo expresado en el punto anterior, es decir:

a) Generar un catastro que permita caracterizar cualitativamente y dimensionar cuantitativamente la población total objetivo del FDT. Este proceso, que constituye una enorme tarea, serviría para focalizar y dimensionar el cumplimiento de fines y propósitos no sólo del FDT, sino del conjunto de programas sociales que apuntan en la misma dirección.

b) Establecer un proceso de evaluación permanente de impacto en las localidades, que recoja el grado de satisfacción de la población y la manera en que la telefonía pública ha ayudado a superar situaciones de pobreza y aislamiento.

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

Se puede concluir que, si se quiere iniciar una evaluación del propósito del FDT, es necesario generar los indicadores mencionados y a través de ellos obtener y estudiar los medios de verificación correspondientes. Parte de este proceso es factible de ser producido al interior de la SUBTEL y del FDT, pero los catastros más globales de pobreza y aislamiento, así como su definición conceptual, exceden el ámbito del programa en cuestión.

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 recomienda iniciar un proceso de producción de indicadores y medios de verificación, involucrando a MIDEPLAN y a los otros programas que forman parte del Programa Nacional de Superación de la Pobreza. También se recomienda el desarrollo de un modelo permanente de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los teléfonos instalados. Esto último implica la evaluación constante y en las localidades atendidas, del impacto a nivel de fines y propósitos del FDT y de su necesidad de complementación con otras iniciativas de política pública.

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

Es posible afirmar que el propósito se ha cumplido paulatinamente, aunque sólo en el sector rural, en tanto en los últimos años cada vez más personas en condiciones de pobreza y aislamiento han tenido acceso a la telefonía.

Pese a lo anterior no es posible señalar claramente en qué medida o mejor dicho en qué proporción, en relación a la población potencialmente beneficiaria, se ha cumplido el propósito, puesto que no se tiene una clara cuenta de la población total objetivo del FDT.

Lo señalado en el punto anterior tiene que ver con indefiniciones de la población objetivo (en el sentido de una población operacionalmente definida), y a la ausencia de catastros que la identifiquen geográficamente.

Por todo lo anterior se concluye que no están dadas las condiciones para evaluar con precisión el grado de cumplimiento del propósito, aún cuando es correcto reconocer un nivel de avance y a lo menos de cumplimiento parcial del mismo.

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

Desarrollar, en conjunto con otros organismos, un catastro de la población beneficiaria potencial, tanto en zonas urbanas como rurales.

Incorporar de manera permanente, tal vez como parte de la licitación de las empresas, un estudio de satisfacción de los usuarios que sirva de insumo para determinar el grado de influencia de la telefonía pública en la superación de la pobreza. SUBTEL está actualmente preparando un llamado a licitación en este sentido.

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

Se concluye que los supuestos indicados son relevantes y necesarios para el logro del fin del programa.

1.- Se supone una vinculación entre el Fondo, los SEREMITT y los Municipios para difundir el programa y colaborar en la recepción y verificación de las solicitudes. Especialmente en las municipalidades se supone la capacidad para motivar a grupos locales a desarrollar demandas y preparar solicitudes.

2.- Se supone por parte de MIDEPLAN la determinación y aplicación una metodología correcta que posibilite la asignación de subsidios y un sistema de información de población que ayude a focalizar a los destinatarios.

3.- Se supone la permanencia física de la población, especialmente la rural, por un periodo de tiempo relativamente amplio, de manera de justificar la inversión y el eventual subsidio.

4.- Se supone el desencadenamiento de una serie de procesos económicos, sociales y culturales, que parcial pero decisivamente a partir del acceso a la telefonía, eleven el nivel de vida de la población y estén implicados en la superación de la situación de pobreza y aislamiento en que se encuentran.

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

Se recomienda:

- 1.- Analizar y reforzar los mecanismos de vinculación y colaboración pro-activa entre los SEREMITT y los municipios con el FDT.
- 2.- Observar y analizar permanentemente, a través del apoyo de los organismos competentes, la evolución de la situación demográfica y socio-económica de las localidades efectiva o potencialmente beneficiarias.
- 3.- Analizar la posibilidad y conveniencia de incluir al nivel regional y municipal en el proceso de priorización de localidades a beneficiarse por el programa, ya sea a través de una cuota de localidades a ser designadas por el poder local o regional o bien de una participación en la priorización o asignación de puntaje de las distintas localidades concursantes. Se hace presente que, según información reciente del FDT, la SUBTEL ha iniciado la descentralización de algunas partes del proceso.
- 4.- Reforzar, desde el nivel central o regional, las capacidades municipales para apoyar la difusión del programa y la elaboración de propuestas para el FDT. Esto adquiere una particular relevancia si se piensa, como se señaló en las fichas anteriores, que los municipios más pobres son de preferencia los que tienen localidades hipotéticamente beneficiarias del FDT. Se hace presente que, según información reciente del FDT, la SUBTEL ha iniciado la descentralización de algunas partes del proceso.
- 5.- Desarrollar un completo sistema de control, por parte de SUBTEL, de la mantención de la calidad del servicio, aún dentro del plazo de los diez años de servicio obligatorio. Se hace presente que, según información reciente del FDT, "para 1999 el programa de fiscalización asociado al FDT incluye la revisión selectiva de la calidad de funcionamiento que presentan los teléfonos instalados en procesos anteriores".

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA/PROYECTO

1. Conclusiones en torno a los componentes que produce el programa/proyecto

Los componentes (teléfonos públicos rurales, y teléfonos públicos urbanos, descritos en el punto V de la Ficha A) que produce el programa representan una adecuada operacionalización de su propósito, y el logro de estos componentes contribuye efectivamente al logro de su fin.

2. Recomendaciones en torno a los componentes que produce el programa/proyecto

Se recomienda adoptar formalmente la definición de componentes, que fue generada en este proceso de evaluación, y que permite analizar claramente el desempeño del programa, así como identificar áreas de acción para su mejoramiento.

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

Los 11 indicadores definidos para el componente rural, y 10 para el urbano (Ficha A, puntos V.1.1 y V.2.1) son relevantes como medición de la producción inicial de los respectivos componentes, y su construcción a partir de información existente es factible a un costo moderado. Sin embargo, no es posible generar medidas de logro en relación a las respectivas necesidades, por no existir una medición objetiva de estas últimas.

Adicionalmente, los indicadores definidos representan sólo mediciones relativas a la puesta en operación inicial de los teléfonos públicos, y no incluyen verificaciones de su operación posterior de acuerdo a las especificaciones de horario y calidad técnica.

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

El cálculo de los indicadores sobre la puesta en operación inicial debería ser permanente, a fin de tener en todo momento una imagen de los avances y las dificultades que surjan en la operación del proyecto.

Por otro lado, se deben definir indicadores de cumplimiento de las especificaciones de operación de los componentes, así como los sistemas de control necesarios para calcular dichos indicadores y corregir las deficiencias que surjan durante los diez años de operación comprometidos.

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

No existen metas explícitas sobre los indicadores definidos, salvo en cuanto al número total de localidades rurales a beneficiar, estimado en 6.000 a partir de las solicitudes recibidas e incorporadas en los tres primeros programas. Cabe destacar que, como se desarrolla en el punto V.1.3 de la Ficha B, las fuentes entregadas por SUBTEL como respaldo de esta cifra (Programa de Proyectos Subsidiarios correspondiente a 1995 y el Informe Técnico: "El FDT: Análisis crítico y perspectivas futuras" de D.M.C. Ltda. de 1997), no permiten sostenerla en profundidad ni en oportunidad.

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

Se recomienda establecer metas explícitas sobre el resto de los indicadores, lo que permitiría tener un panorama más completo del éxito del Programa, así como dar una connotación y magnitud precisas a las cuatro metas identificadas, particularmente a las dos últimas.

El equipo evaluador estima que la apreciación en cuanto al número total de 6.000 localidades rurales a beneficiar es de limitada fiabilidad, y recomienda como un aspecto de alta prioridad, iniciar un proceso en conjunto con MIDEPLAN y el INE tendiente a precisar el número total de localidades aisladas y pobres en el país. Este proceso, planteado a nivel censal, sería sin duda de un alto costo, por lo que se recomienda más bien la complementación de un estudio parcial y de criterios de política social y económica en el área, como se indica en el punto (V.12) de esta ficha.

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

Existe información que permite construir los indicadores necesarios para verificar el logro de los componentes, en cuanto a su puesta en funcionamiento, pero en algunos aspectos el control de la calidad de esta información es insuficiente; específicamente en cuanto a la información proporcionada por los solicitantes. Por otro lado, la información – de carácter secundario, obtenida de la encuesta CASEN - sobre ingreso presenta un nivel de desagregación intra-comunal insuficiente. Debe hacerse notar al respecto que la información utilizada por el FDT es, a pesar de esta insuficiencia, la mejor disponible.

Nota aparte merece la consideración que, en el caso del sector urbano, si es efectivo que los proyectos declarados desiertos tienen un VAN privado positivo, entonces un resultado de transmitir la información correspondiente a las empresas concesionarias de servicio público telefónico debería ser que éstas aprovecharan la información relevada por el FDT e instalaran independientemente, teléfonos públicos, con lo que se obtendría el logro del componente aún fuera del marco del Fondo, pero merced a éste.

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

Se recomienda reforzar los medios de verificación en terreno de la información contenida en las solicitudes, estableciendo procedimientos estandarizados y asignando los recursos necesarios. Esta verificación en terreno permitiría superar, al menos parcialmente, las limitaciones de la información sobre ingreso de la localidad, resultando entonces posible corregir el dato correspondiente al ingreso per capita promedio de la comuna, para acercarlo al correspondiente a la localidad o población en cuestión.

Se recomienda indagar sobre la instalación o no, con posterioridad a su inclusión en la base de datos de postulaciones del Fondo, de teléfonos en aquellas localidades_urbanas sobre las cuales se haya transmitido a las empresas concesionarias de servicio público telefónico la información de demanda originada en la respectiva solicitud. El resultado de esta indagación debe validar o desmentir varias de las conclusiones del punto (9) siguiente.

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

El primer componente (rural) muestra a la fecha un elevado nivel de cumplimiento en cuanto a las asignaciones de proyectos de instalación de teléfonos asignados y en construcción. Sin embargo, la entrada en operación de estos teléfonos ha sido más lenta de lo deseado, debido a la existencia de plazos que parecen factibles de acortar y que, de hecho, en los últimos procesos se están acortando merced al menos a mejores soluciones tecnológicas. Si bien es posible que un acortamiento de los plazos incremente el costo y por lo tanto el subsidio necesario, se debe considerar que implica también un beneficio asociado la más temprana disponibilidad de los teléfonos. Para decidir al respecto se deben considerar ambos, aplicando para ello las técnicas normales de análisis del momento óptimo de iniciar un proyecto.

En cuanto al segundo componente (urbano), se observa que SUBTEL ha aplicado el conjunto de mecanismos técnicos para cumplir con los objetivos del FDT en tales sectores, pero que esos mismos mecanismos (la evaluación técnica con resultado de VAN privado positivo) le han impedido el cumplimiento en el componente urbano. Esta situación, que a lo largo de este informe ha sido relevada por el panel evaluador, se puede detallar a partir de tres aspectos.

- i) Con la forma de operar del FDT, ya que éste no ofrece subsidiar aquellos proyectos que tengan un VAN privado positivo, de manera que a las empresas de telecomunicaciones no resulta conveniente postular con cero peso de subsidio a proyectos que pueden realizar libremente, sin necesidad de las condiciones (disponibilidad las 24 horas, durante al menos 10 años, y con tarifa regulada) que implica el Fondo. Esto resulta claro en la explicación presentada por el Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, en su décima sesión.
- ii) Con las metodologías de evaluación aplicadas, que concluyen que estos proyectos tienen VAN privado positivo. Si esta conclusión fuera correcta, existiría incentivo suficiente para que el sector privado proveyera el servicio, y consecuentemente no sería de esperar la existencia de insuficiencias significativas en la disponibilidad de teléfonos públicos urbanos. La existencia de una importante cantidad de solicitudes urbanas al FDT es un indicador de que esta situación no se da. Si bien no existe un catastro de la magnitud de la carencia, resulta evidente su existencia, resultando por lo tanto justificada una acción subsidiaria por parte del Estado, como la correspondiente al Fondo.
- iii) Y último, con el marco legal en que el FDT se inserta, que le permite subsidiar solamente a empresas postulantes que cumplan los requisitos establecidos en la Ley y el Reglamento.

Vale mencionar también un aspecto del procedimiento seguido en la selección de los proyectos, como es el haber descartado proyectos que requirieran un subsidio superior a la inversión (lo que indica que el proyecto no es capaz de cubrir sus costos de operación, según la metodología de evaluación empleada). Este requisito es innecesariamente restrictivo, ya que no está establecido en la ley ni en el reglamento, y puede significar excluir a proyectos socialmente (pero no privadamente) rentables, que deberían ser elegibles para subsidio. En algunos casos es posible que los costos operacionales no puedan llegar a ser cubiertos ni siquiera al final del periodo de obligatoriedad de diez años, lo que haría defendible sólo en esas situaciones el criterio restrictivo, por carecer el proyecto de viabilidad de largo plazo. Vale destacar sin embargo que el criterio restrictivo no fue aplicado a ultranza: en el Programa 1996, por ejemplo, se incluyeron algunos proyectos cuyo subsidio máximo superaba la inversión, como se aprecia en las actas de la sexta y séptima sesiones del Consejo del FDT

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

En cuanto al primer componente, se recomienda continuar en el proceso de acortar los plazos, aunque evaluando los costos y beneficios correspondientes. Se recomienda también revisar la práctica de descartar proyectos que requieran un subsidio mayor que la inversión.

Sin embargo es en el segundo componente donde se presenta la principal falencia en el cumplimiento. Esto hace necesario buscar nuevas soluciones para obtener la instalación de teléfonos públicos en estas áreas. Sin necesariamente agotar la búsqueda de soluciones a este problema, se pueden plantear algunos caminos al respecto:

- i) Se debe revisar la metodología de evaluación privada de los proyectos urbanos, la que no estaría reflejando la rentabilidad que las empresas perciben. Esta revisión puede llevar a recomendar subsidios positivos para proyectos urbanos.
- ii) Sería conveniente consagrar formal y legalmente la libertad para dar destino comercial (como teléfono público) a líneas telefónicas instaladas para uso privado. Esto facilitaría la oferta libre de servicios de teléfono público por parte de microempresas locales.
- iii) El programa podría realizar un esfuerzo promocional y de apoyo gratuito a la organización de pequeñas empresas que cumplan la condición mínima establecida por el artículo 28F de la Ley 19.302 que establece el Fondo: ser "empresa constituida como persona jurídica", a fin de lograr la postulación al Fondo de microempresas locales; esta estrategia probablemente no requiera de modificación legal.

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

La metodología específica de evaluación, generada en MIDEPLAN, tiene aspectos discutibles y/o insuficientemente respaldados, como se detalla en la sección (V.6.a) de la ficha B. Esto repercute no sólo en el ordenamiento de los proyectos, sino posiblemente en el gasto en subsidio, que podría quedar sobrestimado en el sector rural por la no inclusión de los beneficios derivados de la instalación de líneas privadas (en caso de no operar eficientemente los mecanismos de competencia entre las empresas postulantes, que son históricamente pocas) y quedar subestimado en el sector urbano, comprometiendo la viabilidad misma de los proyectos de este sector.

Un mayor cumplimiento de los supuestos a nivel de instituciones privadas ejecutoras podría lograrse a través de las recomendaciones formuladas en torno al nivel o grado de cumplimiento de los componentes del programa/proyecto (punto V.10 anterior).

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

Se recomienda revisar la metodología de evaluación para asegurar un correcto ordenamiento de los proyectos por su impacto en el propósito del programa. Esta revisión debe ser especialmente cuidadosa en cuanto al componente urbano. Vale destacar que este tema ha surgido en las reuniones del Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, y que recientemente el FDT ha informado al Panel que se está llevando "una evaluación de la metodología utilizada para la evaluación de los proyectos".

Por último, se recomienda continuar el proceso permanente de revisión y mejoramiento de los procedimientos y criterios de decisión internos.

13. Conclusiones y recomendaciones en torno a la presentación del para qué y/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 calidad de la información existente es insuficiente para una adecuada caracterización socio-económica de los beneficiarios, tanto desde el punto de vista del nivel de ingresos como desde el de la baja densidad telefónica. En el caso de la primera, se trabaja con el ingreso medio comunal (o con el de comunas asimilables) según la encuesta CASEN, y no con el ingreso de la localidad, respecto de lo cual no existe información. En el caso de la segunda, el FDT ha trabajado con definiciones prácticas, que utilizan la información existente, pero de baja precisión; es así como se ha entendido por "baja densidad telefónica" la ausencia de teléfonos en la localidad o el estar fuera del área de atención obligatoria de alguna empresa (lo que, en realidad, no necesariamente implica inexistencia de teléfono), pero no se cuenta (por problemas de estadísticas geográficas y demográficas que exceden la responsabilidad del FDT) con una definición concreta y objetiva de "localidad", lo cual deja indefinida la densidad en la localidad.

(b) Recomendaciones en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa/proyecto

Debido a que una caracterización rigurosa y general, que permitiría establecer el universo de necesidades, requeriría de una muy costosa recopilación de información, se recomienda, como solución intermedia, establecer sistemas de verificación en terreno de los antecedentes incluidos en las solicitudes. Esta verificación debería permitir establecer al menos la densidad telefónica y un factor de corrección al ingreso promedio comunal –o de comunas comparables– obtenido de la CASEN.

(c) Conclusiones en torno a la presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos

Como se indica en el punto anterior, la determinación del universo total de potenciales beneficiarios resultaría de un costo probablemente prohibitivo, pero es a la vez un requisito fundamental para la posibilidad de evaluación y control de gestión del programa.

<p>(d) Recomendaciones en torno a la presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos</p>
<p>Se recomienda determinar el universo de beneficiarios en forma más bien en el ámbito de políticas de telecomunicaciones, como una meta a cumplir. Para ello puede justificarse un estudio parcial que permitiera avanzar hacia la cuantificación de la población objetivo, lo que se podría lograr mediante estudios como un análisis en profundidad de una muestra de comunas, en el que se podría integrar - previa validación - la información contenida en los formularios de solicitud presentados al Fondo.</p>
<p>(e) Conclusiones en torno a la identificación del número real de beneficiarios que utilizan los componentes producidos por el programa/proyecto</p>
<p>Las estimaciones sobre el número de beneficiarios que utilizan los componentes están hechas con una metodología en general adecuada a la situación, si bien no permite identificar los usuarios directos, ni menos identificar los diversos beneficiarios (directos e indirectos) del programa. Para esto se requeriría un registro permanente de llamadas y usuarios en cada teléfono.</p>
<p>(f) Recomendaciones en torno a la identificación del número real de beneficiarios que utilizan los componentes producidos por el programa/proyecto</p>
<p>No parece justificado determinar en forma precisa el número de reales usuarios, por el alto costo que ello implicaría. Se recomienda una contrastación y actualización empírica de la metodología de estimación del número de usuarios sobre la base de un estudio aplicado a una muestra de localidades.</p>
<p>(g) Conclusiones en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa</p>
<p>Si bien no se tiene una caracterización precisa de los usuarios finales ni de los inicialmente identificados, parece razonable suponer que no haya diferencias significativas entre ellos.</p>
<p>(h) Recomendaciones en torno a la caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa</p>
<p>No parece justificado caracterizar en forma precisa los reales usuarios, por el alto costo que ello implicaría. Se recomienda una forma de encuesta a usuarios, como la propuesta para la evaluación del propósito del programa, para una caracterización útil para evaluar y eventualmente corregir la focalización del programa.</p>
<p>14. Conclusiones en torno a los efectos en los beneficiarios de los componentes que entrega el programa y su contribución al propósito del programa/proyecto</p>
<p>Si bien no se tienen mediciones de estos efectos, que incluyen aspectos como la mayor integración social y económica, y facilidad para resolver situaciones de emergencia, todo merced al facilitamiento de las comunicaciones, su importancia y contribución al propósito del programa son evidentes.</p>

15. Recomendaciones en torno a los efectos en los beneficiarios de los componentes que entrega el programa y su contribución al propósito del programa/proyecto
Se recomienda una forma de encuesta a usuarios, como la propuesta en los puntos (IV.8) y (IV. 10) de esta ficha para la evaluación del propósito del programa, de forma de obtener una medición de estos efectos. Según lo informado recientemente por el FDT, se están haciendo avances en este sentido.
16. Conclusiones en torno al impacto en la población objetivo realmente beneficiada por el programa/proyecto
No existe una adecuada medición de este impacto, que debe incluir aspectos sociales, económicos e incluso culturales resultantes de la producción de los componentes del programa. Debe aclararse que recién ahora, en la medida que se están poniendo en operación los teléfonos instalados merced al FDT, es posible comenzar a medirlo y que, según lo informado recientemente por el FDT, se están haciendo avances en este sentido. Sin embargo debe indicarse que este impacto presumiblemente es significativo, en aquellas localidades rurales que ya disponen del teléfono, y es nulo en el caso del componente urbano.
17. Recomendaciones en torno al impacto en la población objetivo realmente beneficiada por el programa/proyecto
Se recomienda diseñar y aplicar instrumentos de medición de este impacto, al mismo tiempo que implementar medidas para lograr un adecuado nivel de producción del componente de teléfonos públicos en sectores urbanos, de acuerdo a lo indicado anteriormente en el punto (V.10) de esta ficha. Según lo informado recientemente por el FDT, se están haciendo avances en este sentido.
B. NIVEL DE GESTIÓN DEL PROGRAMA/PROYECTO
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LAS ACTIVIDADES DEL PROGRAMA/PROYECTO
1. Conclusiones en torno a las actividades que se debe cumplir para completar cada uno de los Componentes del programa/proyecto
Estas actividades (que se encuentran enumeradas en la ficha A, punto VI.1) configuran un todo coherente y funcional a la operación del Fondo, respetando la legalidad vigente.
2. Recomendaciones en torno a las actividades que se debe cumplir para completar cada uno de los Componentes del programa/proyecto
Se recomienda continuar el esfuerzo para reducir el tiempo total del proceso, estableciendo limitaciones efectivas a la duración de aquellas actividades en que esto sea factible.

3. Conclusiones y recomendaciones en torno a los sistemas de producción de los componentes

(a) Conclusiones en torno a los mecanismos mediante los cuales se producen los componentes

Estos mecanismos han resultado efectivos en el caso del componente rural, y no han tenido éxito en el componente urbano.

En el caso rural, ha existido interés de las empresas por postular incluso, en oportunidades con subsidio cero, lo que puede explicarse por las ventajas del mecanismo del Fondo en cuanto a facilidad y rapidez, respecto de la alternativa de solicitar una Concesión de Servicio Público Telefónico para el área. Vale destacar sin embargo que la postulación con subsidio cero es indicio de una rentabilidad privada positiva para el respectivo proyecto (en cuyo caso no quedaría clara la necesidad de la acción subsidiaria del Estado a través del Fondo), o bien de un poco probable error de apreciación por las empresas respecto de la real rentabilidad.

En el caso urbano, los mecanismos del Fondo no han logrado concitar el interés privado, al no ofrecer subsidio debido a los resultados de la evaluación. Como se explica en el punto (V.9) de esta Ficha, esta situación puede deberse a aspectos relacionados con la forma de operar del FDT (que ofrece subsidio cero en caso que la evaluación privada arroje un VAN positivo, constituyendo una alternativa inferior a la de colocar los teléfonos fuera del marco del Fondo), con la metodología de evaluación empleada (que, probablemente por no considerar ciertos costos, generalmente ha encontrado privadamente rentables los proyectos, de acuerdo a lo cual éstos deberían haber sido realizados por las empresas en su búsqueda de rentabilidad, lo que no parece empíricamente cierto a la luz de la demanda insatisfecha manifestada a través de las solicitudes presentadas al Fondo), y con el marco legal del Fondo, que en cierto grado lo limita en la posibilidad de subsidiar a microempresas, que presumiblemente podrían presentar un mayor interés por postular.

Una revisión en el detalle de los sistemas de producción, reseñados en las actividades y organización del programa (Ficha A, puntos VI.1 y VI.2), confirma que son coherentes y funcionales al programa, con perfeccionamientos posibles según se explica en las secciones (letras) siguientes de este mismo punto, pero quedando que lo crucial para un adicional avance significativo en el logro de la producción de los componentes es lo relativo a los aspectos metodológicos referidos en los primeros párrafos del presente punto.

(b) Recomendaciones en torno a los mecanismos mediante los cuales se producen los componentes

Ante la falta de interés por las empresas de telecomunicaciones, se recomienda el diseño de nuevos mecanismos para producir el componente urbano, según las líneas planteadas en el punto (V.10), en el sentido de realizar una completa revisión de la metodología de evaluación (que podría aproximar las estimaciones de rentabilidad privada realizadas en el FDT a la evaluación comercial realizada por las empresas), de apoyar especialmente a microempresas locales para lograr su postulación al Fondo en proyectos que resulten interesantes a éstas pero no a las empresas de telecomunicaciones (por ejemplo, por diferencias en los costos y las alternativas de rentabilidad que enfrentan), y de promover una explicitación legal de la libertad para dar destino comercial (como teléfono público) a líneas telefónicas instaladas para uso privado, lo que promovería la solución del déficit de teléfonos públicos por mecanismos externos al FDT.

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

La organización se aprecia en general adecuada y funcional a la producción de los componentes (aunque con aspectos, como principalmente coordinación regional y descentralización que permiten mejoramiento), apegándose a los requisitos legales. La falta de resultados en ciertos ámbitos (básicamente, el componente urbano) parece ligada más a aspectos metodológicos que operativos.

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

Siguiendo la línea propuesta en el punto (IV.12) de esta ficha, se recomienda reforzar los vínculos con los SEREMITT y las municipalidades, para mejorar la difusión y promoción del programa. Esto ayudaría a tener un más amplio registro de las necesidades, a la vez que ayudaría a ir construyendo un mejor nexo con las comunidades de base, necesario para optimizar el programa. Según información reciente de la SUBTEL, "en el presente mes de agosto 1998 se está llevando una masiva y amplia difusión del programa de telefonía rural, considerando la realización de reuniones de trabajo en terreno, desarrolladas por las jefaturas responsables por la gestión del Fondo al interior de la SUBTEL", generando además una mayor coordinación con autoridades regionales, provinciales y locales.

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

La Gerencia del programa se aprecia adecuada, aunque la falta de un vínculo más estrecho con los SEREMITT puede resultar limitativa en la acción en terreno. La relación de los SEREMITT con el Ministerio está en general centrada más en las actividades de transportes que en las de telecomunicaciones, dándose casos en que en el ámbito regional no haya ningún funcionario dedicado al aspecto de las telecomunicaciones; esto naturalmente repercute en la efectividad del programa, y particularmente en las actividades de detección de necesidades, difusión, y apoyo a la presentación y verificación de solicitudes.

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

Se recomienda estudiar la posibilidad de establecer un nexo jerárquico con los SEREMITT, o al menos de reforzar los canales de comunicación y coordinación con éstos, incluyendo la designación en cada región de encargados del área.

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

Los instrumentos de monitoreo y seguimiento indicados en la ficha A (punto VI.3.a) se aprecian adecuados en lo referente a las etapas previas a la adjudicación, y de ejecución y recepción final de las obras, y poco desarrollados aún en su etapa de operación, aunque se debe observar que esta última es aún muy limitada, ya que se debe recordar que a mayo de 1998 había sólo 224 teléfonos ya instalados.

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

Se recomienda diseñar sistemas específicos de monitoreo de la operación de los componentes producidos por el programa, radicando este control en la unidad de Fiscalización de SUBTEL. Esta actividad de monitoreo va a ser de creciente importancia.

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

Parece posible acercarse más hacia la utilización total del presupuesto de subsidio; lo que permitiría financiar más proyectos, logrando una mayor producción de los componentes. Esto reforzaría la probabilidad de renovación de la vigencia del Fondo más allá del plazo inicial de cuatro años y renovaciones ya acordadas.

Si bien los indicadores presentados en la ficha A (punto VI.3.b) permiten sólo una visión parcial, se observa un acercamiento de los resultados - en aspectos como focalización regional y demora total - a los objetivos planteados. No sucede igual cosa en lo referente a la focalización urbano-regional.

Sobre el impacto último del proyecto sobre las personas (impactos sociales, económicos, culturales, sanitarios y otros) no se posee información.

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

Se recomienda revisar la metodología de evaluación, incluyendo todos los costos y beneficios privados relevantes (particularmente los costos por vandalismo y los beneficios por posibilidad de instalación de líneas privadas adicionales) e introduciendo explícitamente las principales externalidades (entre otras, geopolíticas) relevantes para la selección y priorización de los proyectos, lo que debería repercutir en la eficiencia y focalización del programa. Se recomienda también continuar avanzando en el mejoramiento de la gestión en aspectos como la demora total del proceso. Es presumible también que la revisión de la metodología permita proyectar mejor la solicitud de subsidios, y a través de ello lograr el acercamiento hacia la utilización total del presupuesto de subsidio.

En cuanto al componente urbano, se insiste en las recomendaciones presentadas anteriormente para lograr avances efectivos y significativos en su producción.

Se recomienda adicionalmente generar un instrumento que permita medir el impacto de la disponibilidad del teléfono público sobre la vida de los beneficiarios, en la línea indicada en los puntos (IV.3 y IV.4) de esta ficha.

VII. 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 ha mostrado un manejo eficiente, comprometiendo inversiones significativas a un costo moderado (inferior al 1% del presupuesto de subsidio, como se detalla en el punto VII de la Ficha B). Sin embargo, no ha logrado asignar anualmente todo su presupuesto de subsidio, lo que le habría significado desaprovechar la posibilidad de proyectar estos logros a una escala aún mayor.

2. Recomendaciones en torno a la eficiencia del programa/proyecto
<p>Se recomienda revisar y perfeccionar la metodología de evaluación. El uso de una correcta metodología de evaluación, junto con la disposición de información suficiente y de buena calidad, debe permitir maximizar el impacto por peso de subsidio. Una mejor evaluación, es clave para la priorización de los proyectos y para asegurar su factibilidad al no determinar subsidios inferiores al necesario para hacer viable el proyecto, y debe además resultar en mejores proyecciones del monto del subsidio requerido, ayudando a evitar la subutilización del presupuesto de subsidio.</p>
<p>En conjunto con lo anterior, se recomienda continuar afinando los porcentajes de sobrellamado, hasta idealmente lograr gastar todo el presupuesto en proyectos que tengan un VAN Social positivo. Como esto puede eventualmente llevar a sobrepasar el presupuesto del periodo, el logro de un 100% de utilización del presupuesto puede requerir de modificaciones en la normativa, que le permitan postergar o anticipar gastos de subsidio.</p>
<p>VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS APRENDIZAJES DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA/PROYECTO Y A LAS PROYECCIONES DEL MISMO</p>
<p>1. Conclusiones en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del programa/proyecto</p>
<p>Los principales aprendizajes y lecciones obtenidos son y han sido de importancia para la toma de decisiones de mejoramiento del programa.</p>
<p>2. Recomendaciones en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del programa/proyecto</p>
<p>Se recomienda continuar y profundizar el aprovechamiento de tales aprendizajes y lecciones, para reforzar el lograr de los objetivos del Fondo. Para ello parece necesaria una mayor sistematización de los aprendizajes mediante la construcción de indicadores de los resultados obtenidos a partir de los respectivos aprendizajes. Estos indicadores deberían idealmente permitir medir en forma separada cuánto ha mejorado la toma de decisiones debido a los aprendizajes que ha ido dejando la ejecución del programa</p>
<p>3. Conclusiones en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje</p>
<p>Los beneficiarios de estos aprendizajes son la SUBTEL y los usuarios de los teléfonos instalados mediante el FDT.</p>
<p>4. Recomendaciones en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje</p>
<p>No se proponen recomendaciones al respecto.</p>
<p>5. Conclusiones en torno a la situación sin continuidad del programa/proyecto</p>
<p>La falta de continuidad del proyecto implicaría dejar sin satisfacer importantes necesidades sociales, que eventualmente podrían llegar a ser de interés comercial por canales distintos al Fondo, pero sólo a largo plazo, en tanto el ingreso y la demanda de los beneficiarios aumente lo suficiente, y la tecnología abarate en grado adecuado los costos.</p>
<p>6. Recomendaciones en torno a la situación sin continuidad del programa/proyecto</p>

Se recomienda su continuidad y su reorientación a fin de lograr un adecuado balance rural/urbano. En caso de no continuarse el programa, parte de los beneficios podrían ser obtenidos mediante cambios y simplificaciones en los procedimientos para adjudicar concesiones de servicio público telefónico, en el caso rural.

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

La sustentabilidad de los proyectos amparados por el programa, más allá del plazo de atención obligatoria de diez años, parece garantizada comercialmente en la generalidad de los casos.

Naturalmente, por su misma definición un programa de subsidios no genera retornos que garanticen su sustentabilidad financiera, pero el programa, otorgando subsidio y ventajas administrativas para la inversión en proyectos de telefonía pública en sectores aislados y de bajos ingresos, parece políticamente sustentable al menos a mediano plazo, por sus retornos sociales.

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

Se recomienda fomentar la potenciación técnica de las soluciones telefónicas instaladas mediante el FDT, para hacerlas capaces de aprovechar las ventajas de sistemas de transmisión de datos, permitiendo, entre otros, retornos educacionales y empresariales adicionales, principalmente a través de INTERNET.

IX. SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Apreciación general del programa:

El programa exhibe logros significativos en la solución de un importante aspecto de la aislación de grupos de menores recursos, mediante la instalación – ya realizada o en proceso – de teléfonos en un gran número de zonas rurales, con una población total de más de un millón setecientos mil habitantes. Por su éxito en esta área, logrado con un uso relativamente bajo de recursos y con un costo de administración ínfimo, es considerado un programa pionero a nivel internacional. Esto, a pesar de una alta rotación del personal del programa y de la ausencia de una definición precisa, a nivel de catastro, de la población objetivo.

Es en el sector urbano donde el programa no ha tenido éxito, por las causas indicadas en puntos anteriores, y que tienen que ver básicamente con aspectos metodológicos que son susceptibles de revisión, y que idealmente deberían haber sido estudiados en profundidad. La revisión de la metodología ocupada podría señalar caminos de solución para la baja densidad telefónica en sectores urbanos de bajos ingresos (sobre la cual no hay estadísticas, pero el gran número de solicitudes recibidas por el Fondo resulta sugerente de su importancia) y adicionalmente podría permitir un eventual ahorro de recursos en los subsidios rurales, de no darse una competencia efectiva en éstos.

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

1. Dar continuidad al programa, de preferencia mediante una iniciativa legal que le dé permanencia durante al menos un periodo adicional de cuatro años (más que continuar el actual sistema de renovaciones anuales) y en la que se puedan incorporar las modificaciones y flexibilizaciones que se requieran para la viabilidad legal de las recomendaciones siguientes.
2. Estudiar y poner en práctica mecanismos que permitan el apoyo efectivo del Fondo para la instalación de teléfonos públicos en zonas urbanas aisladas y de bajos ingresos, que se traduzcan en una efectiva mejora en sus posibilidades de comunicación. Uno - presumiblemente principal - de estos mecanismos es la revisión a que se refiere la recomendación siguiente. Como parte de este estudio, se debe indagar sobre la instalación independiente de teléfonos públicos en zonas urbanas, con posterioridad a las solicitudes de las localidades y su difusión por el FDT.
3. Revisar la metodología de evaluación, mejorando aspectos técnicos, revisando valores, coeficientes y formas funcionales utilizados, pero sobre todo incluyendo adecuadamente todos los beneficios y costos relevantes. Esto, tanto en la evaluación privada (ej. Beneficios derivados de la posibilidad de instalar líneas telefónicas privadas, en los proyectos rurales, y los costos de vandalismo, en los urbanos) como social (ej. Beneficios geopolíticos de la integración de las regiones extremas).
4. Definir operacionalmente la población objetivo del FDT, y formar un catastro de esta, asignando para ello los recursos adecuados. Para lograrlo se debe previamente conceptualizar en forma precisa las nociones de localidad, déficit de telefonía pública, y aislamiento, así como obtener un mejoramiento de la información de base necesaria. Por el alto costo previsible para un catastro exhaustivo, se debe evaluar la alternativa de combinar estudios parciales (sobre una muestra territorial) y decisiones de política social en telecomunicaciones, para definir cuantitativamente las metas específicas del programa.
5. Monitorear el impacto del programa en términos de la integración social, satisfacción del usuario y mejoría económica de las localidades beneficiadas, estudiando el impacto de la instalación y operación de los teléfonos generados merced al Fondo. Esto implica la utilización de instrumentos aplicados a los usuarios, que permitan establecer sus características y determinar los reales impactos del programa en las comunidades beneficiarias.
6. Facilitar la iniciativa de microempresas locales para que provean servicios de teléfono público. Lo anterior mediante la formalización de la posibilidad de dar uso comercial a líneas privadas y mediante apoyo organizacional y legal a dichas microempresas.
7. Estudiar la eventual conveniencia de subsidiar la operación, durante o después de los diez años de obligatoriedad de servicio.

8. Fomentar la potenciación técnica de las soluciones telefónicas instaladas, para producir servicios de valor agregado.
9. Sistematizar el FDT con un diseño de Marco Lógico

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

1. Continuar el esfuerzo tendiente a utilizar el total del presupuesto anual de subsidio.
2. Continuar el esfuerzo tendiente a acortar los plazos de instalación de los teléfonos.
3. Completar la producción de los diversos indicadores y medios de verificación detallados en la evaluación.
4. Reforzar la verificación en terreno de la información contenida en las solicitudes.
5. Optimizar los mecanismos para asignar el máximo monto de subsidio, en tanto se tengan proyectos de VAN social positivo.
6. Profundizar la fiscalización del cumplimiento de la calidad y condiciones del servicio
7. Reforzar los vínculos de la SUBTEL con las municipalidades y los SEREMITT, estudiando la posibilidad de establecer nexos jerárquicos con estos últimos.
8. Incrementar la descentralización de la gestión del FDT.
9. Profundizar los vínculos del FDT a otros programas sociales.
10. Sistematizar los aprendizajes obtenidos en la operación del Fondo, para optimizar su gestión.

IX. REFERENCIAS

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

1. Memoria FDT 1994-5-6
2. Memoria FDT 1997.
3. Actas del Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
4. Proposición de Programa de Proyectos Subsidiables, 1998.
5. Resumen de Antecedentes de proyectos rurales N° 7, 28 y 45.
6. Resumen de Antecedentes de proyectos urbanos N° 180, 250 y 265.
7. Anexo 5, Modelo de Ingeniería para la Formulación de Proyectos Rurales 1998 y Estimación de sus costos de Inversión.
8. Informe Técnico: El FDT: Análisis Crítico y Perspectivas Futuras. DMC S.A., octubre 1997.
9. Título IV de la Ley General de Telecomunicaciones.
10. Reglamento del FDT.
11. Formularios de solicitud de teléfono público rural y urbano, FDT.
12. Decreto de Concesión N° 72 del 27/2/97.
13. Documento: FDT: Detalle de los procesos.
14. Documento: Procedimientos del FDT.
15. Entrevistas con personal de SUBTEL: Leonardo Mena (Jefe de la División de Planificación Estratégica y Estudios), Daniela Vergara (Jefa del Departamento de Desarrollo), Sandra Mora (Auditora interna) y otros.
16. Entrevistas con personal de la SEREMITT de las Regiones VII y VIII.
17. Entrevista con María Teresa Hamuy (ex integrante del Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones como suplente en representación de MIDEPLAN) y Nancy Whittle, sectorialista del Departamento de Inversiones de MIDEPLAN.

ANEXO: INDICADORES GENERADOS PARA LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA "FONDO DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES"

Durante el proceso de evaluación, el Panel solicitó la producción de ciertos indicadores sobre el cumplimiento de los componentes. Debido a que para ello fue necesario revisar y procesar información de diversas fuentes al interior de SUBTEL, parte de la cual no estaba disponible en medios magnéticos, sino se encontraba en los documentos correspondientes a las evaluaciones de los distintos proyectos formulados por el Fondo, los indicadores estuvieron generados sólo después de terminado el proceso de evaluación. Como la información generada es de indudable valor, y contribuye a visualizar el desempeño del Programa, el Panel optó por adjuntarla a la evaluación, bajo la forma del presente anexo, realizando además un primer y muy somero análisis de los resultados.

Primero, vale la pena destacar que todos los indicadores fueron producidos sólo para el componente rural, ya que no se han adjudicado proyectos urbanos, por lo que los comentarios que siguen están también referidos al cumplimiento en el sector rural.

Al revisar la oportunidad en la instalación de los servicios, se observa un significativo retraso respecto a las fechas de puesta en servicio comprometidas, que en 1987 y el primer semestre de 1998 alcanza alrededor de un 50% de proyectos con retraso. Esta situación fue originada básicamente en una situación puntual de dificultades internas de una de las empresas, que según lo informado por SUBTEL se está ya resolviendo, y ha dado origen a cobro de multas.

En cuanto a los indicadores (b) y (c) de cobertura, los indicadores que acumulan las solicitudes del período y las atrasadas (que son los que reflejan adecuadamente el espíritu de los indicadores solicitados) muestran un importante grado de satisfacción de la demanda, a la vez que la permanencia de condiciones de necesidad de telefonía, que justifican la sugerencia de prorrogar la vigencia del Fondo.

En cuanto al indicador (d) de calidad, el tiempo desde la adjudicación hasta la puesta en servicio, cercano a los dos años, se aprecia como algo alto; se observan mejoramientos en el lapso de tramitación de los proyectos que culmina con la publicación en el Diario Oficial, pero esos mejoramientos resultan contrarrestados por aumentos en el tiempo de construcción e implementación de las soluciones telefónicas. Debe consignarse sin embargo la posibilidad que el mayor plazo en la ejecución se deba a dificultades crecientes en los proyectos, por sus características geográficas.

Respecto al indicador (e) de focalización rural/urbano, la utilización de los proyectos llamados a concurso en el denominador hace aparecer el indicador como mejorando en los procesos en que se ha tomado la decisión de no llamar a concurso para proyectos urbanos. Si el indicador se hubiera construido como proyectos rurales adjudicados dividido por proyectos rurales y urbanos adjudicados, entregaría un resultado de 100%, que corresponde a la focalización que ha resultado de los distintos aspectos - básicamente metodológicos - analizados en la evaluación del Panel.

El indicador (f) de focalización regional muestra fluctuaciones, particularmente en las regiones extremas del país, a las cuales se dio tratamiento especial en algunos procesos. Un análisis detallado de este indicador requeriría de alguna estimación de la distribución regional de la población objetivo del programa.

El indicador (g) de focalización según pobreza muestra un 100% de asignaciones en localidades correspondientes al segundo quintil de ingresos. Debe destacarse sin embargo que la poca desagregación de los datos disponibles sobre distribución del ingreso hace que este indicador sea sólo de utilidad relativa. Un mejoramiento sustancial de la información de ingresos se puede obtener de los estudios de seguimiento que se realicen.

En cuanto a los indicadores (h) e (i) de focalización según la densidad telefónica, llama la atención que en más de la mitad de los casilleros correspondientes a las diversas regiones para los años 1996, 1997 y 1998, los indicadores muestran valores menores a 1,00; esto indica que se asignaron teléfonos a aquellas solicitudes para las cuales la distancia o el costo de viaje eran en promedio menores. Esto sería interesante de estudiar en detalle, aunque se puede adelantar la hipótesis de originarse en que las localidades muy alejadas tengan un alto costo de instalación, que no alcance a ser cubierto por los beneficios del teléfono generando VAN sociales negativos, razón suficiente para excluirlas del programa.

Finalmente, los indicadores (j) y (k) de eficiencia en el uso de recursos muestran que se han adjudicado los proyectos de mayor rentabilidad social, con un decrecimiento que es de esperar en la medida que los proyectos de mayor VAN social sean realizados primero, dando paso en el tiempo a proyectos de menor urgencia. Son destacables los altos valores del último indicador, que muestra que por cada peso otorgado de subsidio se obtienen más de dos pesos de VAN social.

**INFORME GENERACION INDICADORES
FONDO DE DESARROLLO DE LAS
TELECOMUNICACIONES**

I.- INTRODUCCION

Con motivo de la realización del Proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales, el Ministerio de Hacienda procedió, en el mes de abril del año en curso, a evaluar el Programa de Telefonía "Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones" de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Para ello se conformó un panel evaluador formado por tres profesionales los que, durante un periodo de dos meses, recopilaron la información necesaria a fin de poder entregar comentarios respecto de la gestión del Fondo durante sus cuatro años de funcionamiento.

Respecto de lo anterior, es que el panel de evaluadores generó una serie de indicadores que obedecen a conceptos de: cobertura, calidad, focalización rural/urbano, focalización regional, focalización densidad telefónica y eficiencia en el uso de los recursos.

El presente informe, entrega los resultados del proceso de generación de los índices antes mencionados. En él se dan a conocer los objetivos de la investigación, la metodología utilizada, la descripción de los indicadores y las conclusiones y/o comentarios para cada uno de los parámetros propuestos por el panel.

II.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

- Generar los indicadores rurales/urbanos relacionados con los conceptos de cobertura, calidad, focalización rural/urbano, focalización regional, focalización densidad telefónica y eficiencia en el uso de los recursos, propuestos por el panel evaluador del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

- Elaborar un informe general con los comentarios y conclusiones respecto del tema sujeto a estudio.

III.- METODOLOGIA DE TRABAJO

Para la realización del trabajo de generación de indicadores se abordó la siguiente metodología de recolección de información:

- **Información Primaria:** obtenida a partir de entrevistas y consultas a los profesionales del Departamento de Desarrollo de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

- **Información Secundaria:** obtenida a partir de la revisión de planillas de cálculo en formato Qpro. y Excel 5.0 y por el análisis de los resultados de las evaluaciones social y privada de los proyectos del Fondo correspondientes a los procesos 1995, 1996, 1997 y 1998.

IV.- DESCRIPCION DE LOS INDICADORES

1) Cobertura

a) Evolución del porcentaje de teléfonos instalados en relación al total comprometido por región y país.

Para desarrollar este indicador se tomó el total de los teléfonos instalados versus los que estaban comprometidos a una fecha determinada (primer semestre de 1998). El dato que nos entrega este índice es el nivel de cumplimiento y puntualidad que ha tenido este programa a la fecha en relación a la instalación de los teléfonos públicos, debido a que nos permitirá establecer la cantidad de teléfonos rurales instalados versus los que deberían estar funcionando a la fecha.

INICIOS DE SERVICIO AÑO 1997

REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Teléfonos Instalados año 1997	0	9	6	11	67	1	20	0	0	4	13	-	18	149
Teléfonos Instalados al Primer Sem 98	0	0	0	0	3	9	7	19	29	0	0	0	5	72
Teléfonos Comprometidos al año 1997	0	10	7	11	70	10	27	19	71	4	13	0	23	265
Porcentaje de Instalación dentro del plazo	0%	90%	86%	100%	96%	10%	74%	0%	0%	100%	100%		78%	56,23%
Porcentaje de Instalación al Primer Sem. 98		90%	86%	100%	100%	100%	100%	100%	41%	100%	100%		100%	83%

INICIOS DE SERVICIO PRIMER SEMESTRE 1998

REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Teléfonos Instalados al Primer Sem. 1998	0	0	0	74	0	0	47	0	0	0	0	0	0	121
Teléfonos Comprometidos	0	0	3	229	0	0	49	0	36	149	2	0	0	468
Porcentaje de Instalación			0%	32%			96%		0%	0%	0%			26%

TOTAL GENERAL INICIOS DE SERVICIO 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Teléfonos Instalados al año 1997	0	9	6	11	67	1	20	0	0	4	13	-	18	149
Teléfonos Instalados fuera de plazo año 97.	0	0	0	0	3	9	7	19	29	0	0	0	5	72
Teléfonos Instalados al Primer Sem. 1998				74			47							121
Teléfonos adelantados					13									13
Total teléfonos instalados	0	9	6	85	83	10	74	19	29	4	13	0	23	355
Total Comprometidos al Primer Sem. 1998	0	10	10	240	70	10	76	19	107	153	15	0	23	733
Porcentaje Total al Primer Sem. 1998		90%	60%	35%	119%	100%	97%	100%	27%	3%	87%		100%	48%

b) Evolución del porcentaje de localidades adjudicadas sobre el total de solicitantes válidos, por proceso.

Respecto de este Índice, es importante precisar que para su elaboración se requirió definir el concepto de "solicitantes válidos", entendiéndose por tal aquellas solicitudes de telefonía pública de cada año, depuradas luego de un proceso interno de filtraje, que conforman un catastro de solicitudes. Este último no considera aquellas solicitudes presentes en la base de datos del Fondo. Lo descrito es relevante dentro del estudio efectuado, ya que a partir de dicha conceptualización se

elaboraron los indicadores restantes.

Finalmente estos datos fueron contrastados con el número de solicitudes adjudicadas en cada proceso.

En relación al indicador propuesto por el panel evaluador, nos parece necesario precisar que el Índice adecuado para este caso sería el porcentaje de localidades adjudicadas sobre el total de localidades consideradas en las Proposiciones de Programas de Proyectos Subsidiables de cada proceso, ya que ello evitaría la generación de distorsiones en la información; como la que se presenta en el proceso 1997 en donde las localidades adjudicadas superan en un 57% a las localidades solicitantes.

Por lo antes señalado, es que se entrega el cuadro con el análisis solicitado por el panel evaluador y el cuadro con la propuesta del índice elaborado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Cuadro solicitado por el panel evaluador

AÑO 1996														
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Localidades solicitantes	62	16	28	163	228	337	475	529	411	304	58	58	287	2.956
Localidades adjudicadas	0	0	43	0	119	180	313	361	290	185	0	0	141	1.632
Porcentaje de adjudicación	0%	0%	154%	0%	52%	53%	66%	68%	71%	61%	0%	0%	49%	55%

5

AÑO 1997														
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Localidades solicitantes	11	14	9	76	85	62	231	224	287	200	25	19	126	1369
Primer llamado	25	9	0	44	88	227	369	309	264	165	2	18	265	1785
Segundo llamado	17	2	2	65	50	0	0	39	44	139	1	2	0	361
Localidades adjudicadas	42	11	2	109	138	227	369	348	308	304	3	20	265	2146
Porcentaje de adjudicación	382%	79%	22%	143%	162%	366%	160%	155%	107%	152%	12%	105%	210%	157%

AÑO 1998														
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Localidades solicitantes	12	3	3	36	51	99	170	149	339	204	13	32	64	1175
Localidades adjudicadas	26	0	0	43	100	73	186	133	172	56	15	0	54	858
Porcentaje de adjudicación	217%	0%	0%	119%	196%	74%	109%	89%	51%	27%	115%	0%	84%	73%

Cuadros propuestos por la Subsecretaría de Telecomunicaciones

Solicitantes Válidas año 1995	1.710
Localidades Adjudicadas año 1995	726
Saldo Base de Datos 1995 (1)	320
Localidades Acumuladas 1996 (2)	3.212
Localidades Adjudicadas 1996	1.632
Saldo Base de Datos 1996	1.580
Localidades Acumuladas 1997 (3)	2.949
Localidades Adjudicadas 1997	2.146
Saldo Base de Datos 1997	803
Localidades Acumuladas 1998 (4)	1.951
Localidades Adjudicadas 1998	858
Saldo Base de Datos 1998 (5)	1.093

Porcentaje de adjudicación sobre localidades acumuladas, por proceso

	LOCALIDADES		
	Locs. Adjudicadas	Locs. Acumuladas	% de Adjudicación
PROCESO 95	726	1.710	42,46%
PROCESO 96	1.632	3.212	50,81%
PROCESO 97	2.146	2.949	72,77%
PROCESO 98	858	1.951	43,98%

(1) El saldo para el Proceso 1995 corresponde a 320 localidades debido a que 664 localidades fueron eliminadas por estar en calidad de opcionales.

(2) Para 1996 la cantidad de solicitantes válidas fueron 2.968. A estas se agregaron las 320 localidades de base de datos del Proceso 1995, quedando un total de 3.288. De este total fueron eliminadas 76 localidades rurales por falta de información, dejando un total de 3.212 localidades acumuladas.

Se debe señalar que para efectos del estudio realizado se trabajó con 2.956 localidades válidas debido a que 12 no contaban con información.

(3) Para el Proceso 1997 se contó con un total de 2.949 localidades acumuladas conformadas a partir de las 1.580 localidades de base de datos provenientes del Proceso 1996 y las 1.369 localidades válidas correspondientes a ese proceso.

(4) El Proceso 1997 dejó 803 localidades en base datos, 2 de ellas fueron eliminadas por el Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones y 25 fueron eliminadas tras consultas realizadas a los Alcaldes de todas las comunas del país. Lo anterior dejó 776 localidades en base de proyectos las que fueron agregadas a las 1.175 localidades válidas del Proceso 1998, situación que dejó un total de 1.951 localidades acumuladas.

(5) Los resultados del Proceso 1998 del Fondo, permitieron adjudicar 858 localidades dejando 1.093 localidades rurales en base de proyectos las que serán incorporadas a las solicitantes válidas del Proceso 1999.

c) Evolución del número de localidades adjudicadas.

Este indicador nos entregará las localidades adjudicadas por región y país. Además, nos entregará la información referida al

porcentaje que aporta cada proceso al total general (5.362 localidades adjudicadas).

AÑO 1995

REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL	% TOTAL
Localidades adjudicadas	0	10	7	240	70	10	76	19	107	151	13	0	23	728	14%

AÑO 1996

REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL	% TOTAL
Localidades adjudicadas	0	0	43	0	119	180	313	361	290	185	0	0	141	1.632	30%

AÑO 1997

REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL	% TOTAL
Localidades adjudicadas	42	11	2	109	138	227	369	348	308	304	3	20	265	2.146	40%

AÑO 1998

REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL	% TOTAL
Localidades adjudicadas	26	0	0	43	100	73	186	133	172	56	15	0	54	858	16%

REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL	% TOTAL
Total Loc. Adjudicadas	68	21	52	392	427	490	944	861	877	696	31	20	483	5.632	100%

2) Calidad

d) Tiempo total promedio entre la adjudicación y la instalación por proceso.

Para este indicador se tomó en cuenta el promedio en días, desde la adjudicación de los proyectos hasta la fecha en que quedó comprometida la entrega del proyecto, entendiéndose por adjudicación el momento en que a la empresa se le asigna el proyecto. Por tal motivo este indicador incluye dos etapas:

- El plazo entre la adjudicación y la publicación del decreto en el Diario Oficial (P.D.O).
- El plazo que se le entregó a la empresa para la instalación de los teléfonos, empieza a regir desde la fecha de publicación del decreto de concesión de servicio público telefónico en el Diario Oficial.

Por otra parte, el cálculo de este promedio se hizo por localidad; es decir, se calculó el plazo de entrega para cada localidad para luego, con la suma de ambos datos a) y b), calcular el promedio general por proceso.

PROCESO 1995 FECHA DE ADJUDICACION 25/01/96			
	P.D.O.	Inic. Serv.	Total
PROMEDIO (DIAS)	195	497	692

PROCESO 1996 FECHA DE ADJUDICACION 27/12/96			
	P.D.O.	Inic. Serv.	Total
PROMEDIO (DIAS)	153	561	714

PROCESO 1997			
PRIMER LLAMADO FECHA DE ADJUDICACION 16/07/97			
	P.D.O.	Inic. Serv.	Total
PROMEDIO (DIAS)	160	552	712

SEGUNDO LLAMADO FECHA DE ADJUDICACION 15/01/97			
	P.D.O.	Inic. Serv.	Total
PROMEDIO (DIAS)	212	461	674

PROCESO 1998 FECHA DE ADJUDICACION 16/07/98			
	P.D.O.	Inic. Serv.	Total
PROMEDIO (DIAS)	120	515	635

3) Focalización rural/urbano:

e) Porcentaje de teléfonos adjudicados correspondientes a solicitudes rurales válidas.

Para el desarrollo de este indicador se procedió a tomar las localidades de las Proposiciones de Programa de Proyectos Subsidiables de cada proceso, que fueron llamadas a concurso, para luego dividir las por aquellas que resultaron adjudicadas. Esto con el fin de verificar a partir de las localidades llamadas a concurso en cada proceso, cuántas localidades rurales han sido adjudicadas en cada uno de estos.

Año	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998
Localidades Rurales adjudicadas.	726	1.632	2.146	858
Localidades Llamadas a concurso	1.286	2.463	2.176	1.023
Porcentaje	56%	66%	99%	84%

4) Focalización Regional

f) Distribución por regiones de localidades adjudicadas correspondientes a solicitudes rurales válidas, por proceso.

Para este indicador se siguió la misma metodología que para el indicador 1b), es decir localidades adjudicadas versus solicitudes rurales válidas, entregando los datos por región, país y proceso.

Del mismo modo, nos parece importante el volver a señalar que el indicador adecuado para este caso sería el porcentaje de localidades adjudicadas sobre el total de localidades consideradas en las Proposiciones de Programas de Proyectos Subsidiables de cada proceso, ya que ello evitaría generar distorsiones en la información; situación que se presenta en los procesos 1997 y 1998 en donde los porcentajes de adjudicación superan el 100%.

Año 1996														
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Localidades adjudicadas	0	0	43	0	119	180	313	361	290	185	0	0	141	1.632
Localidades solicitantes	62	16	28	163	228	337	475	529	411	304	58	58	287	2.956
Porcentaje de Adjudicación	0%	0%	154%	0%	52%	53%	66%	68%	71%	61%	0%	0%	49%	55%

Año 1997														
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Localidades adjudicadas	42	11	2	109	138	227	369	348	308	304	3	20	265	2.146
Localidades solicitantes	11	14	9	76	85	62	231	224	287	200	25	19	126	1.369
Porcentaje de Adjudicación	382%	79%	22%	143%	162%	366%	160%	155%	107%	152%	12%	105%	210%	157%

Año 1998														
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Localidades adjudicadas	26	0	0	43	100	73	186	133	172	56	15	0	54	858
Localidades solicitantes	12	3	3	36	51	99	170	149	339	204	13	32	64	1.175
Porcentaje de Adjudicación	217%	0%	0%	119%	196%	74%	109%	89%	51%	27%	115%	0%	84%	73%

NOTA: Las propuestas señaladas en el indicador 1b), son igualmente válidas para el mejor uso de este indicador (Ver tabla con análisis propuesta por la Subsecretaría de Telecomunicaciones).

5) Focalización pobreza:

g) Distribución por quintil de ingreso per cápita de: localidades adjudicadas dividido por total de solicitantes válidas, por proceso.

Lo primero que se debe señalar, para el desarrollo de este indicador, es que según los datos que maneja el Departamento de Desarrollo todas las localidades que han participado de este programa ya sea localidades solicitantes o localidades adjudicadas pertenecen al segundo quintil de ingreso. Los datos que se han utilizado en cada uno de los procesos, corresponden a antecedentes entregados por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN del Ministerio de Planificación y Cooperación en sus diferentes versiones. Cabe destacar que dichos datos han tenido que ser actualizados dado que dicho instrumento, en su última versión no llegó a establecer el nivel de ingreso del segundo quintil para todas las comunas del país.

Asimismo, para generar este indicador se calculó el promedio ponderado del ingreso de la localidad por la cantidad de habitantes.

Por otra parte, para efectos del ingreso per cápita los datos que maneja el Departamento de Desarrollo son por comuna y no por localidad, por lo que se usó como ingreso per cápita de la localidad el dato del ingreso per cápita de la comuna.

PROCESO	1996		1997		1998	
	Loc. adj.	Loc. solicit.	Loc. adj.	Loc. solicit.	Loc. adj.	Loc. solicit.
Ingreso per capita adj. (media)	28.944,64	29.033,29	29.057,17	29.089,89	35.604,84	35.542,48
Factor (Loc. adj. / loc. val.)	0,9969		0,9989		1,0018	

NOTA: Los datos de los años 1996 y 1997 se encuentran a valor peso de noviembre de 1994. Los datos de 1998, en tanto, se encuentran en base a los datos noviembre de 1994 y actualizados de acuerdo a la inflación acumulada entre noviembre de 1994 y noviembre de 1997.

15

6) Focalización Densidad Telefónica:

h) Distribución por distancia al teléfono público más cercano de las localidades adjudicadas dividido por el total de solicitantes válidos, por proceso

Para el desarrollo de este indicador se calculó en promedio la distancia al teléfono público más cercano de las localidades adjudicadas versus la distancia al teléfono público más cercano de las localidades solicitantes válidas. Además este dato se entregó por región con el objetivo de que éste sea más veraz, puesto que al entregar el promedio nacional este se ve muy desviado por las regiones extremas (I, II, XI, XII) donde la distancia al teléfono público más cercano por lo general es bastante mayor que en las regiones no extremas.

Año 1996													
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
Localidades adjudicadas	-	-	26,00	-	7,00	5,58	11,51	13,82	16,32	15,49	-	-	5,76
Localidades solicitantes	54,55	25,81	24,75	14,17	8,59	7,29	11,78	13,35	16,98	19,57	53,33	56,33	15,34
Loc. adj./ Loc. solíc	-	-	1,05	-	0,82	0,77	0,98	1,04	0,96	0,79	-	-	0,38

Año 1997													
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
Localidades adjudicadas	50,76	45,40	2,00	16,50	9,62	7,24	11,18	13,11	13,26	21,78	-	36,20	8,55
Localidades solicitantes	35,64	36,92	15,43	22,67	9,15	5,67	11,99	13,38	12,79	21,07	23,47	52,83	9,28
Loc. adj./ Loc. soltic	1,42	1,23	0,13	0,73	1,05	1,28	0,93	0,98	1,04	1,03	-	0,69	0,92

Año 1998													
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
Localidades adjudicadas	46,62	-	-	18,86	8,71	5,99	12,33	11,78	17,11	23,59	32,93	-	7,28
Localidades solicitantes	74,08	17,67	21,00	23,22	7,02	9,37	11,48	11,91	15,93	17,08	77,08	110,47	7,04
Loc. adj./ Loc. soltic	0,63	-	-	0,81	1,24	0,64	1,07	0,99	1,07	1,38	0,43	-	1,03

NOTA : Los casilleros sin información corresponden a regiones en donde no se adjudicaron localidades.

i) Distribución por costo de viaje (valor tiempo + valor pasaje) al teléfono público al teléfono público más cercano de las localidades adjudicadas dividido por el total de solicitantes validos, por proceso.

Para calcular este indicador de la distribución del costo de viaje, se siguió la metodología de calcular el valor de viaje ponderado por la cantidad de habitantes expuestos a este costo de viaje. Es así, que para generar el indicador se calculó en primer lugar el valor social del tiempo que consistió en multiplicar el tiempo que la persona utiliza en ir y volver al teléfono más

cercano y éste, multiplicarlo por un factor de \$400 para el año 1996, de \$462 para el año 1997 y de \$560 para el año 1998. Luego a éste se le sumó el valor del costo del pasaje de ida y vuelta, para finalmente multiplicar este número por 0.5 que es el valor total del viaje que se le asigna al llamado telefónico, dado que las personas además de realizar la llamada en cuestión también realizan otros trámites.

Posteriormente, con este número se calculó el valor de viaje, el que se ponderó por la cantidad de habitantes de la localidad con el fin de ver cuántas personas estaban expuestas a este valor de viaje.

Año 1996													
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
Localidades adjudicadas	-	-	1.176,32	-	706,39	731,19	709,47	1.274,01	1.361,21	2.283,79	-	-	721,43
Localidades solicitantes	1.286,61	1.677,19	1.282,18	888,60	653,86	861,32	828,70	1.210,31	1.321,97	2.321,73	8.577,42	2.588,53	845,17
Loc. adj./ Loc. solic	-	-	0,92	-	1,08	0,85	0,86	1,05	1,03	0,98	-	-	0,85

Año 1997													
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
Localidades adjudicadas	941,11	309,65	962,00	592,72	572,31	512,15	735,74	948,62	1.019,19	1.334,46	-	634,11	701,07
Localidades solicitantes	1.698,46	1.274,10	846,24	658,77	886,18	841,62	1.061,77	1.219,63	1.162,67	1.903,70	5.256,85	3.476,17	917,41
Loc. adj./ Loc. solic	0,55	0,24	1,14	0,90	0,65	0,61	0,69	0,78	0,88	0,70	-	0,18	0,76

Año 1998													
REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
Localidades adjudicadas	1.972,20	-	-	1.104,20	1.197,82	955,94	1.041,87	1.156,63	1.482,24	1.825,98	17.453,81	-	867,61
Localidades solicitantes	1.780,48	3.138,21	1.473,59	1.306,04	1.201,06	957,50	955,88	1.170,96	1.080,24	1.749,50	8.148,56	8.526,69	775,70
Loc. adj./ Loc. solíc	1,11	-	-	0,85	1,00	1,00	1,09	0,99	1,37	1,04	2,14	-	1,12

7) Eficiencia en el uso de recursos:

j) Distribución del Van social de las localidades adjudicadas vs. Distribución del Van social para el total de las localidades solicitantes válidas, por proceso.

Para desarrollar este indicador se tuvo que cambiar el Índice en cuestión ya que no era factible de realizar, debido a que cuando se estima el Van social este se hace por proyecto (que incluye varias localidades) y no por localidad, por lo que el dato del Van social de la localidad no existe. Luego el indicador se volvió a redactar quedando de la siguiente manera:

"Distribución del Van social de los proyectos adjudicados v/s Distribución del Van social de los proyectos formulados, por proceso".

Luego de realizar esta corrección se calculó el promedio del Van social por proyecto adjudicado, para después dividirlo por el promedio del Van social de los proyectos formulados en cada proceso.

AÑO 1996	
VAN SOCIAL PROYECTOS ADJUDICADOS	1.769.594.367,7
VAN SOCIAL PROYECTOS FORMULADOS	637.118.292,6
FACTOR	2,78

20

AÑO 1997	
VAN SOCIAL PROYECTOS ADJUDICADOS	487.757.877,2
VAN SOCIAL PROYECTOS FORMULADOS	307.334.922,3
FACTOR	1,59

AÑO 1998	
VAN SOCIAL PROYECTOS ADJUDICADOS	635.697.688,8
VAN SOCIAL PROYECTOS FORMULADOS	324.708.840,4
FACTOR	1,96

k) Distribución del Van social dividido por subsidio de las localidades adjudicadas v/s Distribución del van social dividido por subsidio para el total de solicitantes válidas, por proceso.

Para la generación de este índice se tuvo la misma dificultad que para el punto anterior, ya que además, al igual que el Van social los subsidios también se entregan por proyecto y no por localidad, por lo que este índice también se reformuló quedando de la siguiente manera:

"Distribución del Van social dividido por el subsidio de los proyectos adjudicados v/s Distribución del Van social dividido por el subsidio de los proyectos formulados, por proceso".

Luego de esta corrección se procedió a generar el índice calculando el promedio del van social y dividiéndolo por el promedio del subsidio máximo (que es mayor que al que se opta luego del proceso de licitación) de los proyectos adjudicados, esto versus el promedio del Van social dividido por el promedio del subsidio máximo de los proyectos formulados.

PROCESO 96

VAN SOCIAL PROYECTOS ADJUDICADOS	1.769.594.367,7
SUBSIDIO PROYECTOS ADJUDICADOS	102.833.636,2
FACTOR	17,21
VAN SOCIAL PROYECTOS SOLICITANTES	637.118.292,6
SUBSIDIO PROYECTOS SOLICITANTES	91.054.431,7
FACTOR	7,00
ADJUDICADAS VS. SOLICITANTES	2,46

PROCESO 97

VAN SOCIAL PROYECTOS ADJUDICADOS	486.046.955,7
SUBSIDIO PROYECTOS ADJUDICADOS	118.802.054,7
FACTOR	4,09
VAN SOCIAL PROYECTOS SOLICITANTES	307.334.922,3
SUBSIDIO PROYECTOS SOLICITANTES	153.081.985,0
FACTOR	2,01
ADJUDICADAS VS. SOLICITANTES	2,04

22

PROCESO 98

VAN SOCIAL PROYECTOS ADJUDICADOS	635.697.688,8
SUBSIDIO PROYECTOS ADJUDICADOS	151.531.053,5
FACTOR	4,20
VAN SOCIAL PROYECTOS SOLICITANTES	324.708.840,4
SUBSIDIO PROYECTOS SOLICITANTES	173.123.919,3
FACTOR	1,88
ADJUDICADAS VS. SOLICITANTES	2,24

V.- OBSERVACIONES

- Dada la falta de información referida al proceso 1995, sólo fue posible generar los indicadores a), c) y d).
- Respecto de los indicadores urbanos, si bien es cierto en cada uno de los procesos del Fondo se ha levantado la demanda de telefonía pública urbana y se ha llevado a efecto la evaluación social y privada de proyectos urbanos, los indicadores propuestos por el panel evaluador no fueron posibles de ser generados dado que no existe ninguna población urbana adjudicada. Esto último es requisito presente en cada uno de los indicadores propuestos.
- Para el Proceso 1996 se trabajó en base a 2.956 localidades válidas y no a las 2.968 señaladas en la Proposición de Programa de Proyectos Subsidiarios de dicho año, puesto que para 12 localidades no existía información disponible.

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

AGOSTO 1998

M. T. Hany.

AF RK

ORD. N° 34598 / ST N° 31 /

ANT.: No hay.

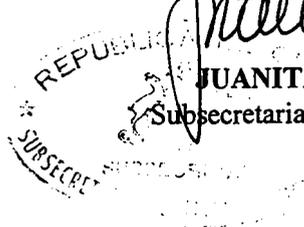
MAT.: Envía Informe.

SANTIAGO, **14 SET. 1998**

DE : SUBSECRETARIA DE TELECOMUNICACIONES
A : SEÑOR SUBDIRECTOR DE RACIONALIZACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Adjunto remito a usted, Informe con los comentarios a los resultados de la evaluación del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT).

Sin otro particular, le saluda cordialmente,


JUANITA GANA QUIROZ
Subsecretaria de Telecomunicaciones


DISTRIBUCIÓN:

- Sr. Subdirector de Racionalización y Función Pública: Teatinos 120 - Santiago
- Gabinete
- Oficina de Partes

INFORME FINAL DE REPLICA FONDO DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

- El Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones es una iniciativa que nace el año 1994, en la modificación a la Ley General de Telecomunicaciones.
- A través de subsidios focalizados entregados por concurso público, promueve el aumento de cobertura del servicio telefónico en áreas rurales y urbano-marginales con baja densidad telefónica. Los subsidios convierten en rentables proyectos que, de otra forma, no serían rentables para el sector privado.
- Es un instrumento eficiente en la asignación de recursos, combinando objetivos sociales con criterios de eficiencia:
 - * El subsidio proviene directamente del Presupuesto General de la Nación, evitando así la generación de subsidios cruzados que pudieran llevar a ineficiencias y distorsiones en la provisión de otros servicios de telecomunicaciones.
 - * Los concursos públicos se resuelven eligiendo a la empresa postulante que, comprometiéndose con otorgar el servicio telefónico rural en las condiciones establecidas en las bases del concurso, solicite el menor subsidio. Efectivamente, la competencia entre postulantes ha permitido la materialización de los proyectos del programa, involucrando montos de subsidio inferiores a los estimados originalmente.
- El sector privado puede incluir líneas de abonados en los proyectos rurales para hacer económicamente más viable el proyecto. Por lo tanto, se promueve la extensión de las redes de modo que el sector privado pueda proveer otros servicios, además de la instalación de teléfonos públicos, bajo la misma concesión otorgada por el Fondo.
- Se trata de una iniciativa pionera en el mundo, que ha generado gran interés en otros países y en organismos internacionales, los que ven en la estrategia adoptada por Chile una forma efectiva y eficiente de avanzar en el acceso universal a las telecomunicaciones.

II. RESULTADOS

- Se han realizado cinco concursos públicos entre 1995 y 1998.
- Se han adjudicado 5.362 teléfonos públicos para satisfacer las necesidades de comunicación de igual número de localidades rurales de bajos ingresos.
- Se estima que una vez que entren en funcionamiento la totalidad de éstos teléfonos, alrededor de 2.000.000 de habitantes serán beneficiados, tanto directa como indirectamente.
- Estos resultados se han logrado con un monto de subsidio asignado total de \$7.147.787.925 millones de pesos, el que se irá haciendo efectivo a medida que las empresas instalen los teléfonos.
- Participación de 5 empresas de telefonía.
- La entrada en operación de los teléfonos señalados se inició en 1997 y debería concluir en el año 2000.
- Durante 1998 se espera recibir alrededor de 1.500 nuevos teléfonos públicos, de acuerdo a los compromisos adquiridos por las empresas.
- A julio de 1998 se encontraban 355 teléfonos en operación, ascendiendo dicha cifra en agosto a 453.
- El gasto que ha involucrado la administración del sistema ha sido inferior al 1% del subsidio total asignado.
- Originalmente se identificó un universo de 6.000 localidades a atender. De acuerdo a dicha cifra, en el curso de los 5 años de vida del Fondo, se habría satisfecho el 89% de la meta original.

Esta cifra está siendo revisada puesto que el número total de localidades que han solicitado la instalación de un teléfono público a lo largo de estos años alcanza a 6.455, indicando que hubo una subestimación del universo original.

- Esto significa que, sin considerar los nuevos procesos de postulación, queda un total de 1.093 localidades rurales que aún no cuentan con telefonía pública en la base de datos del Fondo.

III. EVALUACIÓN

- La entrada en operación de algunos teléfonos públicos ha sido más lenta de lo deseado:
 - * Los plazos de ejecución de los proyectos contemplan períodos de 24 y más meses, debido a las dificultades que representa la instalación de los teléfonos en sectores apartados y con frecuencia de difícil acceso y clima adverso.
 - * Se han verificado retrasos en la implementación de los teléfonos en algunas localidades por parte de las empresas adjudicatarias, respecto de los plazos comprometidos, debido en parte a la falta de experiencia en este tipo de proyectos.
- La población urbana no ha sido beneficiada por el Fondo porque la metodología de evaluación utilizada ha arrojado rentabilidades privadas positivas para los proyectos urbanos. Cabe recordar que el Fondo contempla subsidios sólo para los proyectos que tengan rentabilidad privada negativa (y rentabilidad social positiva).

IV. DESAFIOS FUTUROS

Hay aspectos que mejorar en la gestión del Fondo, y de hecho en el transcurso de estos años se han ido introduciendo ajustes a los procedimientos para asegurar una mayor efectividad del programa de telefonía. Los principales compromisos para el próximo año son:

Mejoramiento de estadísticas

Con el propósito de obtener estadísticas más precisas que entreguen una mayor información a nivel nacional para la focalización geográfico social y para la formulación y evaluación de los proyectos, se han iniciando conversaciones con

Mideplan e INE. Lo anterior, debido a que la generación de ellas trasciende a las competencias y los recursos propios del programa y, por lo tanto, requiere de un esfuerzo conjunto de carácter intersectorial.

Reestimación de la población objetivo

Se reestimarán las necesidades de telefonía a nivel de las regiones, comunas y localidades, determinando la nueva población objetivo a ser beneficiada por el programa a futuro.

Revisión de la metodología

Se evaluará la metodología utilizada para la formulación de los ante proyectos técnicos, así como la empleada para evaluar dichos proyectos privada y socialmente, con el objeto de asegurar que todas las variables sean adecuadamente consideradas. Particular interés reviste el caso de las regiones extremas que han quedado sistemáticamente fuera de la priorización de proyectos, así como los criterios de evaluación en el caso de proyectos urbanos. Asimismo se revisará el efecto de un posible acortamiento de los plazos de instalación de los teléfonos sobre los costos y el monto de subsidio a otorgar.

Construcción y aplicación de indicadores de efectividad y eficiencia

Se efectuará la construcción y aplicación de indicadores que permitan evaluar el impacto efectivo del programa en la población beneficiada, dando particular énfasis a los indicadores sugeridos en la evaluación efectuada por el Ministerio de Hacienda.

Descentralización

Se han hecho avances en cuanto a lograr una mayor y mejor incorporación de las autoridades regionales y locales en el proceso. En particular, se les ha incorporado activamente en la difusión del programa y en la recepción de solicitudes. Asimismo, se ha establecido la participación de los Seremitts en la construcción de los anteproyectos a objeto de recoger su conocimiento de la zona y sus necesidades. A futuro, se espera seguir avanzando en esta línea mediante la incorporación de los Seremitts en el trabajo de identificación de la población objetivo, así como el desarrollo de jornadas de trabajo periódicas con todos los Seremitts, con el fin de aunar criterios y compartir experiencias respecto a la gestión del Fondo. A la fecha se han efectuado dos reuniones de este tipo resultando altamente provechosas.

Coordinación con otros Programas Sociales

Se han dado pasos para potenciar los resultados de otros programas sociales que puedan verse beneficiados con el desarrollo del Fondo. Por una parte, se han incorporado nuevas variables a considerar en la evaluación y priorización de los proyectos, tales como la existencia de centros de educación o de salud en la localidad que solicita la instalación de teléfono. Por otra parte, en el último proceso de difusión del Fondo, se realizó un esfuerzo especial de distribución focalizada de los formularios de inscripción en las escuelas del proyecto Enlaces del Ministerio de Educación.

Servicios de Valor Agregado

Se están explorando alternativas para enriquecer el tipo de servicios que se entrega a las comunidades rurales y urbanas, particularmente en lo que se refiere al acceso a las tecnologías de información, con el objeto de diseñar una segunda etapa del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones que entregue mayor valor agregado. En el espíritu de coordinarse con otros programas sociales, se evalúa la posibilidad de desarrollar esta segunda etapa en conjunto con el Ministerio de Educación y su proyecto Enlaces.

Puesta en marcha del Plan de Monitoreo

Durante 1999 se pondrá en marcha el plan de monitoreo y fiscalización posterior de los teléfonos que ya se encuentren en operación, con el fin de asegurar que la calidad y el servicio sea entregado según lo establecido en los concursos públicos respectivos.