

**RESUMEN EJECUTIVO
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

E

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA SUBSIDIO NACIONAL AL TRANSPORTE PÚBLICO LEY 20.378
(ESPEJO TRANSANTIAGO)**

**MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES
SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES**

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO**

ENERO – AGOSTO 2013

NOMBRE PROGRAMA: Subsidio Nacional al Transporte Público Ley 20.378 (Espejo Transantiago)
AÑO DE INICIO: 2010
MINISTERIO RESPONSABLE: de Transportes y Telecomunicaciones – Interior y Seguridad Pública
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Transportes – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2010 - 2012
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2013: M\$273.418.358

1. Descripción general del programa

El programa de Subsidio Nacional al Transporte Público (espejo Transantiago) nace a partir de la promulgación de la Ley 20.378. Esta Ley fue promulgada el 1 de Septiembre del 2009 y publicada el 5 de septiembre de igual año. Si bien la ley tiene carácter nacional, ella misma genera una clasificación entre dos grupos geográficos: la provincia de Santiago y comunas de Puente Alto y San Bernardo (Transantiago), y el resto del país (espejo Transantiago)). La presente evaluación se refiere a la aplicación de la ley a nivel nacional exceptuando la Provincia de Santiago y comunas de San Bernardo y Puente Alto, es decir, al fondo conocido como “espejo Transantiago” siendo su periodo de evaluación 2010 – 2012. Cabe hacer presente que la Ley 20.378 considera en su artículo 4° transitorio la dotación de recursos adicionales hasta el año 2016 con el mismo uso y objetivo que ya establece la ley para el área geográfica señalada, los que también son parte de esta evaluación.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 1 de la ley, ésta tiene por objeto **PROMOVER EL USO DEL TRANSPORTE PÚBLICO (TP) REMUNERADO DE PASAJEROS** a través de la creación de un mecanismo de subsidio de cargo fiscal que según señala el texto está “destinado a compensar los menores gastos que realizan los estudiantes en los servicios de transporte público remunerado de pasajeros”.

A la luz de los antecedentes señalados, se ha definido el problema que se pretende resolver como: **DEFICIENTES CONDICIONES DE ACCESIBILIDAD¹ Y SERVICIO² DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO**, siendo de esta manera los objetivos del programa los siguientes:

FIN: Contribuir a promover el uso del transporte público de pasajeros del país, exceptuando la Provincia de Santiago y comunas de Puente Alto y San Bernardo.

PROPÓSITO: Usuarios de transporte público de pasajeros de las comunas urbanas y rurales definidas en la ley 20.378, mejoran las condiciones de accesibilidad y servicio.

Para el logro de los objetivos señalados, el programa ha definido los siguientes componentes, cuya tuición administrativa se identifica en cada caso y corresponde a la definida por la ley:

COMPONENTE 1: Subsidio a la oferta de Transporte Público

Subcomponente 1.1: Subsidio entregado a la oferta licitada³ de Transporte Público (artículos 3b), dependientes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT). Consiste en la entrega de un subsidio a los operadores del TP en zonas licitadas, con el objeto de cubrir los menores pagos que

¹ Para estos efectos se entenderá accesibilidad como el costo generalizado del viaje, que considera tarifa y los distintos tiempos asociados a un viaje.

² Se entenderá por condiciones de servicio el tiempo de espera, antigüedad media de la flota y la cantidad de buses por cada 1.000 habitantes.

³ Las zonas licitadas son Iquique, Antofagasta, Gran Valparaíso, Rancagua y Gran Concepción

realizan los estudiantes en el uso del TP. También considera los servicios ferroviarios que operan en dichas zonas licitadas

Subcomponente 1.2: Subsidio entregado a la oferta no licitada de Transporte Público (artículos 4a), dependientes del MTT. Consiste en la entrega de un subsidio a los operadores del TP en zonas no licitadas y cuyos propietarios de buses, minibuses, y trolebuses están inscritos en el registro nacional de servicios de transporte de pasajeros y transportan escolares a un precio rebajado, con el objeto de cubrir ese menor pago que realizan los estudiantes en el uso del TP.

Subcomponente 1.3: Renovación de buses de Transporte Público, fondos (artículo 4a transitorio) entregados a SUBDERE y asignados por los GORE a beneficiarios según reglamento elaborado por el MTT. Consiste en la entrega de un subsidio a quienes deseen renovar sus máquinas, no siendo necesario que tal renovación considere un vehículo nuevo⁴.

COMPONENTE 2: Subsidio entregado a la demanda de Transporte Público (artículo 4b), dependiente del MTT. Consiste en un bono⁵ entregado a personas vulnerables con el fin de subsidiar sus gastos en transporte público.

COMPONENTE 3: Subsidio al programa de apoyo al transporte regional (accesibilidad) (artículo 5a), dependiente del MTT.

Subcomponente 3.1: Subsidio entregado al transporte público en zonas aisladas. El subsidio al transporte en zonas aisladas se otorga a modos de transporte marítimo, lacustre, fluvial, terrestre, aéreo y ferroviario, según sean las necesidades de la población y podrían aplicarse tanto a la oferta como a la demanda respectivamente para asegurar niveles mínimos de acceso.

Subcomponente 3.2: Subsidio entregado al transporte público en zonas extremas. La ley establece que la entrega de este subsidio se debe hacer cuando el uso por parte de los escolares del TP mayor sea “significativamente menor” al resto del país

Subcomponente 3.3: Subsidio entregado al transporte escolar. Consiste en la entrega de subsidios a quienes entreguen un servicio de traslado exclusivamente a escolares que tengan dificultad de trasladarse para asistir regularmente a clases.

COMPONENTE 4: Inversiones. Esta componente considera el financiamiento de iniciativas de inversión asociadas a mejorar el sistema de transporte.

Subcomponente 4.1: Art 5a Otros programas, administrado por el MTT.

Subcomponente 4.2: Art 5b Inversiones y estudios para el transporte, distribuido por SUBDERE a los GORE

Subcomponente 4.3: Art 4b, 4c y 4d transitorios Infraestructura para el transporte, distribuido por SUBDERE a los GORE

Para la producción de cada una de los componentes, los servicios involucrados (MTT y SUBDERE) han implementado dentro de su organización diferentes estrategias.

Es así como el MTT creó la División de Subsidios, entidad que tiene a cargo el programa en lo que a este ministerio concierne (artículos 3b, 4a, 4b, 5a). Esta división tiene un staff de profesionales que trabajan en

⁴ El reglamento establece que el subsidio se entrega contra la presentación del certificado de la empresa que chatarriza el bus. Estas empresas deben estar debidamente inscritas en el MTT como una manera de asegurar su seriedad, velando así de que efectivamente se realice la destrucción del bus.

⁵ Este bono surge en la discusión de la Ley en el parlamento, pues no estaba contemplada en el proyecto originalmente ingresado a ese poder del Estado.

el nivel central y profesionales contratados en cada región del país, quienes cumplen la labor de gestionar e implementar todo aquello que el programa requiere para su materialización.

Por otra parte, la SUBDERE ha incorporado la parte del programa que le compete dentro de su organización estable. Es así como en lo que concierne al art 5°b y 4° transitorio b, c y d, la organización y gestión del mismo, posee el mismo trato que el resto del FNDR, es decir tiene dependencia de la División de Desarrollo Regional. Esta División asigna los recursos a las distintas regiones, siendo los criterios para la distribución del 4° transitorio igual a los usados en el resto del FNDR (se considera variables como tasa de pobreza regional, hogares pobres con jefatura femenina, costo del pavimento, entre otras). En el caso del 5b la distribución se realiza en forma conjunta con el MTT, de acuerdo a lo señalado en la glosa de la Ley de Presupuesto del año (para el 2013 glosa 20 del Programa 01 de SUBDERE), donde se especifica que la distribución se efectúa sobre la base de una propuesta del MTT, la cual es consensuada con ellos en base a las carteras disponibles y solicitadas por los GORE tomando en cuenta la ejecución presupuestaria que estos últimos presentan. Una vez asignados los recursos, los Gobiernos Regionales se encargan de la materialización de las iniciativas que ellos han priorizado. Un caso particular a lo señalado, lo constituye el artículo 4a transitorio puesto que si bien posee recursos administrados por SUBDERE y asignados a los distintos GORES, la selección de postulantes que realiza cada GORE, no es en base a los criterios definidos en el reglamento que para estos efectos desarrolló el MTT y que considera variables como años de antigüedad y externalidades generadas por el vehículo a ser chatarrizado, entre otras, sino que se realiza a discreción de cada GORE.

Un caso diferente a los anteriores lo constituye el subsidio entregado de acuerdo a lo establecido en el artículo 5a señalado como "otros". Si bien los recursos son administrados por el MTT, éste realiza las inversiones a través de otros organismos con los que firma convenio para tal fin, destacando el convenio firmado con SUBDERE que permite canalizar inversiones a través del PMU (Programa de Mejoramiento Urbano). Este programa hace usos de su plataforma web para la postulación en línea por parte de los municipios. También se han firmado convenios con el MINVU, la Dirección de Vialidad del MOP, Intendencias, Municipios, GORE, Empresa Portuaria de Puerto Montt, MERVAL, y FESUB.

Por último es importante señalar que el monto que establece la Ley para el subsidio espejo es de M\$115.000.000 al año 2009 (incluye solo fondos permanentes), estableciendo que su reajuste anual será de acuerdo a la variación que experimente el índice de precios al consumidor (IPC). Los fondos transitorios varían cada año, siendo el asignado para el año 2012 de M\$131.643.566.

De acuerdo a la definición hecha del problema (**DEFICIENTES CONDICIONES DE ACCESIBILIDAD Y SERVICIO⁶ DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO**), la población que lo sufre son todos los habitantes del país exceptuando la provincia de Santiago y las comunas de Puente Alto y San Bernardo, las que están expresamente excluidas de esta evaluación al pertenecer a las zonas geográficas en las que opera el Transantiago. De esta manera, la población potencial alcanza los 11.245.650 habitantes al año 2012, siendo la población objetivo igual a la población potencial, al ser los beneficiarios del programa todos quienes sufren el problema, no siendo posible una discriminación de los mismos.

El siguiente cuadro muestra el desglose de las fuentes presupuestarias del programa y su evolución en el tiempo.

⁶ Se entenderá por condiciones de servicio el tiempo de espera, antigüedad media de la flota y la cantidad de buses por cada 1.000 habitantes.

Cuadro 1: Presupuesto total el programa desglosado por fuente de financiamiento⁷ (M\$ 2013)

<i>Año</i>	<i>Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento⁸)</i>	<i>Presupuesto del programa proveniente de la SUBDERE</i>	<i>Presupuesto del programa proveniente del MTT (a)</i>	<i>Presupuesto Total MTT (b)</i>	<i>Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)</i>
2010	294.905.244	152.200.703	142.704.541	671.714.386	21
2011	269.243.184	127.864.789	141.378.395	691.808.792	20
2012	272.146.809	131.643.566	140.503.243	655.428.497	21
2013	273.418.358	131.371.832	142.046.526	738.657.797	19
% Variación 2010-2013	-7,3%	-13,7%	-0,5%	10%	-

Fuente: elaboración propia en base a datos del anexo 5 y SUBDERE.

En el cuadro 1 se observa que el MTT ha aumentado su presupuesto en 10% durante el periodo de evaluación. En contraste, en ese mismo periodo se observa que los presupuestos asignados al programa vía MTT y SUBDERE han visto decrecer sus montos, en un 7,3%. Al revisar las fuentes particulares de financiamiento se tiene que la baja presupuestaria del programa proviene de menores montos desde el MTT (-0,5%), y de la SUBDERE (-13,7%).

⁷ En el caso de SUBDERE son los recursos distribuidos por decreto, y en el caso del MTT están considerando no solo el financiamiento permanente sino también los \$ del subsidio al transporte regional (24.01.511) , también para personal, bienes y servicios.

⁸ Es decir considera MTT y SUBDERE

2. Resultados de la Evaluación

• JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

Las causas del problema subyacen en el hecho que el mercado del transporte presenta imperfecciones de mercado que justifican la intervención del Estado para aumentar el bienestar de la sociedad y que se pueden resumir en una discriminación asociada a una política pública que define tarifas distintas entre estudiantes y adultos, cargando a estos últimos el costo del servicio no pagado por los estudiantes (subsidio cruzado).

Por otra parte está la información imperfecta que poseen los usuarios en cuanto a costo, frecuencia y calidad de las alternativas que poseen al momento de tomar la decisión de viajar, además de una demanda altamente cautiva producto de condiciones socioeconómicas y distribución espacial y temporal. También encontramos externalidades⁹ negativas no internalizadas por el uso del automóvil, al no pagar por la congestión generada, contaminantes emitidos, ruido producido, segregación espacial debido a la provisión de infraestructura para su circulación, accidentes, y al generar un ineficiente uso de la infraestructura comparada con el transporte público. Todo lo señalado justifica la intervención del Estado a través de este programa.

• EFICACIA Y CALIDAD

Eficacia – Fin y Propósito

Si bien el programa nace a partir de la promulgación de la ley 20.378, una vez que éste comienza a operar no se levantó información que permitiera definir una situación inicial antes del programa y, por ende, permitiera conocer el impacto (FIN) de éste en forma precisa.

Cabe recordar que tal como lo señala la ley, el objetivo a que apunta este subsidio es a promover el uso de transporte público de pasajeros y, por lo tanto, la forma de medir el impacto del mismo es analizando los cambios en la participación de los distintos modos de transporte dentro del total de viajes que se realiza en un día en una ciudad.

En cuanto al PROPÓSITO definido como “usuarios de transporte público de pasajeros de las comunas urbanas y rurales definidas en la ley 20.378, mejoran las condiciones de accesibilidad y servicio”, se han definido indicadores asociados a las condiciones de accesibilidad (cabe recordar que para estos efectos se definieron las condiciones de accesibilidad como el costo generalizado del viaje, el que considera tarifa más tiempo (espera más viaje)). Dado que el costo generalizado corresponde a la suma de la tarifa más el tiempo de espera y de viaje, llevados estos dos últimos a unidades monetarias, la forma de calcular la eficacia a nivel de propósito resulta ser la variación del costo generalizado del viaje luego de entregados los subsidios a la oferta, la demanda y las inversiones realizadas. Desgraciadamente, no es posible hacer este cálculo pues no existen datos de tiempo de espera efectivo (que se debe medir en los paraderos) ni de tiempo de viaje de los usuarios del transporte público, ni antes ni después de implementado este programa. Respecto a la ausencia de información, se hace presente que si bien el programa administra gran cantidad de recursos, a partir del año 2013 no existe la posibilidad que parte de ellos se asigne a estudios básicos como la recolección de datos, toda vez que no existe asignación presupuestaria para ellos considerada en la Ley de Presupuesto.

⁹ El análisis de externalidades también es útil para comprender el óptimo social en términos de asignación de recursos. Recordemos que el concepto de externalidad se define como la acción de un agente económico (productor o consumidor) que afecta positiva o negativamente la utilidad o el nivel de satisfacción de otro agente económico (productor o consumidor).

Eficacia – Componentes

Los problemas enunciados en el párrafo anterior vuelven a aparecer a nivel de los subcomponentes de subsidio a la oferta licitada y no licitada, en que no se ha levantado información que permita medir su eficacia, como lo es el tiempo medio de espera en los paraderos.

Respecto al subcomponente de subsidio a la oferta, denominado chatarrización, y que se refiere a la renovación de buses¹⁰, es posible afirmar que el porcentaje de buses que se renueva cada año ha ido en aumento, habiendo variado de un 2,9% el año 2011 a un 4,2% el año 2012 respecto del total de la flota.

Cuadro 2:
Renovación de Buses años 2011 y 2012

Región	2011			2012		
	N° vehículos renovados solo por acción del programa	N° vehículos operativos	% vehículos renovados	N° vehículos renovados solo por acción del programa	N° vehículos operativos	% vehículos renovados
ARICA	43	349	12,3%	23	309	7,4%
TARAPACA	30	458	6,6%	10	482	2,1%
ANTOFAGASTA	49	990	4,9%	49	1.017	4,8%
ATACAMA	13	362	3,6%	10	376	2,7%
COQUIMBO	63	1.111	5,7%	67	1.140	5,9%
VALPARAISO	0	3.985	0,0%	71	3.880	1,8%
METROPOLITANA (*)	4	2.057	0,2%	16	2.104	0,8%
OHIGGINS	61	1.180	5,2%	75	1.224	6,1%
MAULE	77	2.395	3,2%	136	2.413	5,6%
BIOBIO	133	4.248	3,1%	184	4.344	4,2%
LA ARAUCANIA	0	1.931	0,0%	142	1.919	7,4%
LOS RIOS	88	786	11,2%	43	772	5,6%
LOS LAGOS	86	2.014	4,3%	105	2.025	5,2%
AYSEN	0	157	0,0%	0	143	0,0%
MAGALLANES	0	150	0,0%	6	143	4,2%
TOTAL	647	22.173	2,9%	937	22.291	4,2%

(*) Excluido comunas donde opera el Transantiago

Fuente: elaboración propia en base a datos entregados por el MTT

Es necesario mencionar que las regiones de Valparaíso y Magallanes recién implementaron el programa el año 2012, implicando que para el año 2011 no hubo renovación de flota, debido a que los GORE son autónomos y ellos deciden cuándo implementarlo. Para el caso de Aysén, recién el 2013 habrá implementación del programa.

La explicación de ello puede ser que, siendo el año 2011 el de inicio de esta subcomponente, es posible pensar que había menor conocimiento de su existencia y funcionamiento. Por ello, es de esperar que el año 2013 haya un nuevo incremento en la renovación. La edad promedio de los vehículos salientes fue de 21 años (al año 2013), mientras que la edad promedio de los vehículos entrantes fue de 7 años. Esta renovación ha implicado una mantención aproximada de la edad promedio de la flota de 11 años nivel nacional para los años 2011 y 2012. El detalle se muestra en el cuadro 3.

¹⁰ El programa Renueva tu Micro, también conocido como de Chatarrización, consiste en un subsidio a los operadores de transporte público mayor, orientado a que éstos renueven los vehículos. Los fondos anuales destinados a la chatarrización son definidos por los CORE. Los operadores postulan vía las SEREMITT de la región en que están operando. El monto del subsidio depende de la edad del vehículo saliente, de la edad del vehículo entrante, y un incentivo por el uso de tecnología menos contaminante y más eficiente. El subsidio se entrega contra verificación del estándar del registro entrante, su inscripción en el Registro de Vehículos Motorizados, y la presentación de un certificado de la empresa chatarrizadora, donde conste que el vehículo saliente ha sido depositado para su destrucción. Además, el vehículo saliente debe ser sacado del registro de vehículos motorizados.

Cuadro 3: Antigüedad promedio de la flota

Región	2011				2012			
	N° vehículos renovados solo por acción del programa	N° vehículos operativos	Antigüedad promedio vehículos operativos	% vehículos renovados	N° vehículos renovados solo por acción del programa	N° vehículos operativos	Antigüedad promedio vehículos operativos	% vehículos renovados
ARICA	43	349	12	12,30%	23	309	10	7,40%
TARAPACA	30	458	8	6,60%	10	482	8	2,10%
ANTOFAGASTA	49	990	10	4,90%	49	1.017	9	4,80%
ATACAMA	13	362	13	3,60%	10	376	13	2,70%
COQUIMBO	63	1.111	12	5,70%	67	1.140	12	5,90%
VALPARAISO	0	3.985	11	0,00%	71	3.880	10	1,80%
METROPOLITANA (*)	4	2.057	8	0,20%	16	2.104	9	0,80%
OHIGGINS	61	1.180	12	5,20%	75	1.224	12	6,10%
MAULE	77	2.395	14	3,20%	136	2.413	13	5,60%
BIOBIO	133	4.248	11	3,10%	184	4.344	11	4,20%
LA ARAUCANIA	0	1.931	13	0,00%	142	1.919	12	7,40%
LOS RIOS	88	786	14	11,20%	43	772	12	5,60%
LOS LAGOS	86	2.014	12	4,30%	105	2.025	11	5,20%
AYSEN	0	157	11	0,00%	0	143	12	0,00%
MAGALLANES	0	150	10	0,00%	6	143	9	4,20%
TOTAL	647	22.173	11	2,90%	937	22.291	11	4,20%

(*) Excluido comunas donde opera el Transantiago

Fuente: información entregada por el MTT

El cuadro 4 muestra información de la flota renovada en aquellas regiones donde el **porcentaje de renovación es de al menos un 5%**. Las regiones que han tenido el mayor porcentaje de renovación de la flota, respecto a los vehículos existentes en ellas, son las de Arica y Parinacota (21%) y Los Ríos (17%), que poseen parques relativamente pequeños (309 y 772 vehículos respectivamente).

Las regiones que han concentrado la mayor renovación relativa de vehículos, **respecto al total nacional renovado**, son las del Biobío (20%), Maule (13%) y Los Lagos (12%). Vale hacer notar que la región del Biobío tiene la flota más grande a nivel nacional (4.344 vehículos), fuera de la de Transantiago, seguida de la flota en la región de Valparaíso. En esta última región, donde el programa recién se comenzó a aplicar el año 2012, el porcentaje de renovación de su flota es inferior al 5%, razón por la cual no aparece en el cuadro 4.

Todo lo anterior permite afirmar que no existe una política nacional explícita de renovación de flotas tendiente a homogeneizar la edad de los vehículos a nivel nacional. La reglamentación vigente aborda el procedimiento a nivel regional, colocando las condiciones a considerar para efecto de renovación: antigüedad de vehículos entrantes y salientes, incentivos al uso de tecnologías más eficientes y menos contaminantes, procedimiento de chatarrización, etc. El sistema actual descansa principalmente en la gestión y pro actividad de las autoridades regionales y los operadores, como también la capacidad de endeudamiento de estos últimos. Un operador con mayor capacidad de endeudamiento podrá adquirir vehículos más modernos, lo que de paso implica un mayor subsidio, respecto a otro que está obligado a comprar máquinas menos nuevas con un menor subsidio por parte del programa.

Cuadro 4: Tamaño, antigüedad y renovación de la flota, por región

Región	Parque al 31 enero 2013	Año de fabricación, promedio	Antigüedad promedio año 2012	Vehículos renovados 2011-2012	Porcentaje renovación 2011-2012
Arica y Parinacota	309	2003	10	66	21
Tarapacá	482	2005	8	40	8
Antofagasta	1.017	2004	9	98	10
Atacama	376	2000	13	23	6
Coquimbo	1.140	2001	12	130	11
O'Higgins	1.224	2001	12	136	11
Maule	2.413	2000	13	213	9
Biobío	4.344	2002	11	317	7
La Araucanía	1.919	2001	12	142	7
Los Ríos	772	2001	12	131	17
Los Lagos	2.025	2002	11	191	9
Total	22.291	2002	11	1.584	7

Fuente: información proporcionada por el MTT

En cuanto a las zonas licitadas, el servicio del transporte público mayor es entregado por empresas que actúan en un mercado cerrado (la competencia se da en el proceso de licitación, luego de la adjudicación la empresa no tiene competencia). Como cualquier inversionista, la tarifa de las empresas de transporte público (TP) mayor incorpora la recuperación de la inversión, que en este caso es el bus. Es decir la renovación del bus es pagado por los usuarios del TP mayor. Como esta tarifa es fijada al momento de la adjudicación de la licitación, el MTT define las variables que explican el precio (tarifa)¹¹, construyendo con ellas un polinomio de reajuste de la tarifa, de manera de asegurar la viabilidad económica de la empresa en el tiempo. De esta manera, teniendo las empresas de transporte público mayor en zonas licitadas asegurada una tarifa equivalente en términos monetarios a lo largo del tiempo que dura la licitación o condiciones de operación, y por otra parte, asegurada la demanda al no existir competencia en este modo, se evalúa como innecesario el apoyo a la renovación de buses en zonas licitadas.

Excepción de lo anterior lo constituye el hecho que durante el periodo de tiempo que dure la licitación de la zona, el MTT busque mejorar el estándar asociado a los buses considerados originalmente en la definición de la tarifa para el proceso de licitación, en tal caso si resulta consistente el que se subsidie a tales operadores por el monto que resulte de la diferencia entre el anterior y el nuevo estándar del bus.¹²

En relación al subsidio a la demanda (beneficiarios: subsidio familiar para personas de escasos recursos, subsidio de cesantía, "Chile solidario"), el cuadro 5 muestra que este subsidio cubrió un 62,3% de la población potencial, siendo el subsidio promedio por persona de \$4.863.

¹¹ Por ejemplo, para los procesos de licitación del Gran Valparaíso (adjudicados en el año 2007 por 5 años renovable) y el Gran Concepción (adjudicado en el 2002 por 3 años y se ha ido prorrogando reiteradamente bajo distintas normas administrativas), el MTT encargó un estudio de costos de operación y mantención de las empresas de transporte de esas zonas (ambos lo realizó la empresa Fernandez y De Cea consultores, año 2004), el que constituyó la base para definir el polinomio de reajuste de la tarifa de las zonas licitadas que incluye la variable "reposición del bus" asociada a la recuperación de la inversión o sea el bus.

¹² A la fecha y según la información entregada por el MTT en "Minuta renueva tu micro 2012", se han renovado 166 buses en zonas licitadas lo que equivale al 17,7% del total renovados en el periodo de evaluación de solo el año 2012. No se tiene información del equivalente en monto (\$).

Cuadro 5

Estado de Pago 4b	Pagados 2010/2011	Beneficiarios potenciales	% de B. potenciales atendidos	Monto Presupuestado (\$)	Monto Pagado (\$)	Monto no ejecutado(\$)
Total	751.580	1.205.454	62,3%	5.862.122.802	3.654.933.540	2.207.189.262

Fuente: información entregada por el MTT

Cabe señalar que la ley estableció que como requisito “que existan los medios, procedimientos o tecnologías que permitan asegurar su utilización en el pago de tarifas del transporte público”, cuestión que limita su aplicación dado que no se cuenta con tales atributos en las zonas geográficas en donde es aplicable el subsidio.

En lo que se refiere al subsidio al transporte público en zonas aisladas, y como se aprecia en la siguiente tabla, ha existido un aumento en los pasajeros transportados en dichas zonas, de un 66% en el periodo 2010 – 2012. Destaca el aumento de pasajeros transportados en tren, con un aumento del 748% en el periodo, habiendo aumentado su participación de un 3,6% a un 18,4% entre el 2010 y el 2012 en el total de pasajeros transportados en zonas aisladas.

Cuadro 6: pasajeros zonas aisladas, por modo de transporte

	AÉREO	FERROVIARIO	FLUVIAL	LACUSTRE	MARÍTIMO	TERRESTRE	Total general
2010	14.401	51.727	120.041	127.867	298.714	828.010	1.440.760
2011	17.204	270.896	144.753	152.580	394.140	1.418.383	2.397.956
2012	9.497	438.806	134.392	109.785	318.998	1.377.766	2.389.244
Variación porcentual 2012/2010	-34%	748%	12%	-14%	7%	66%	66%

Fuente: datos entregados por el MTT, mayo 2013

En el mismo sentido, la cantidad de prestadores¹³ distintos aumentó en el periodo 2010 – 2012 en un 58,3% (de 264 a 418) en el total de zonas aisladas atendidas por MTT, siendo la región de Coquimbo la que tuvo el mayor aumento porcentual (105%; de 18 a 37). En cuanto al número promedio de veces en que un recorrido fue prestado en el total de zonas aisladas atendidas por MTT disminuyó de 12,6 (2010) a 9,2 (2012) veces en el año.

Si bien los datos muestran un aumento importante de los pasajeros transportados por servicios de transporte subsidiados por el programa¹⁴ en el periodo de evaluación (2012 – 2010), es difícil afirmar que el aumento se deba exclusivamente al subsidio otorgado a los operadores, pues existen otras variables como aumento de frecuencias, calidad y regularidad del servicio, aumento de la población, entre otros, que también pueden estar influyendo en este aumento.

En cuanto al subcomponente 3.2 (subsidio transporte zonas extremas), existe sólo un proyecto implementado y es Punta Arenas. La información entregada por el programa da cuenta que MOVIGAS transportó en el año 2011 un total de 5.313.042 pasajeros. Para el año 2012 se nos entregó información de 10 meses (enero – octubre). Si extrapolamos los datos a 12 meses, se determina un total de pasajeros transportados de 6.287.951, es decir usando el dato extrapolado, los pasajeros transportados habrían aumentado en un 18,3%. De ser representativo de la realidad los datos extrapolados, el subsidio de zonas extremas resultaría eficaz al tener un aumento significativo en los

¹³ Servicios de recorridos ofertados a la comunidad

¹⁴ Cabe recordar que estos servicios se prestan sólo si existe un subsidio de por medio, al no ser rentables desde el punto privado. Esta prestación considera a los servicios ferroviarios, que antes de la entrega de este subsidio operaban en forma deficitaria.

pasajeros transportados; sin embargo, es válido el mismo comentario hecho en el párrafo anterior en términos que puede que existen otras variables que estén influyendo en estos valores.

Respecto al subsidio al transporte escolar, y tal como se muestra en la tabla 7, los estudiantes beneficiados por este subsidio han aumentado en el periodo 2012 – 2010 un 3476%. Si bien hay un crecimiento importante explicado por la incorporación de nuevas regiones a partir del 2011 (5¹⁵), también las regiones originalmente beneficiadas aumentaron sus beneficiarios en forma significativa, siendo las que transportan más estudiantes las de O’Higgins, Metropolitana (excluye comunas en que opera el Transantiago), Los Lagos, y Maule. En cuanto a las que proporcionalmente aumentaron más sus beneficiarios durante el periodo de evaluación están las de La Araucanía y Los Ríos. Si bien esto muestra eficacia del programa, no es posible ser concluyente en este aspecto pues se desconoce si se trata de estudiantes que igualmente antes eran transportados por otros medios (buses municipales por ejemplo) y que simplemente ahora cambiaron el origen del subsidio o realmente se aumentó la cobertura.

Cuadro 7: Estudiantes transportados subsidio transporte escolar 2010-2012

Beneficiarios Transporte Escolar				
N° Región	Regiones	2010	2011	2012
15	Región de Arica y Parinacota	8	54	637
1	Región de Tarapacá			0
2	Región de Antofagasta		208	89
3	Región de Atacama	53	81	81
4	Región de Coquimbo	142	339	623
5	Región de Valparaíso		130	203
13	Región Metropolitana		6.227	6.227
6	Región del Libertador B. O’Higgins		6.525	6.720
7	Región del Maule	561	4.951	4.951
8	Región del Biobío	54	2.234	2.346
9	Región de La Araucanía	12	3.884	4.108
14	Región de Los Ríos	22	4.426	4.426
10	Región de Los Lagos	80	5.272	5.755
11	Región de Aisén		301	311
12	Región de Magallanes y la Antártica Chilena	91	111	111
	TOTAL	1.023	34.743	36.588

Fuente: MTT

El análisis del componente “inversión” se basa en los resultados del estudio complementario realizado¹⁶.

¹⁵ Se incorporan las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana, O’Higgins, y Aysén.

¹⁶ El estudio complementario consistió en recabar información del Banco Integrado de Proyectos de todas las iniciativas de inversión identificadas por SUBDERE como beneficiarias de los distintos subcomponentes de este componente. Posteriormente se focalizó en determinar el año en que la iniciativa comenzó su ejecución, el costo total del proyecto y clasificación de los proyectos por tipo. Para esto último se definieron 3 categorías: Infraestructura (cuando el proyecto implica un aumento de capacidad: ensanches, nuevas calles, ciclo vías, instalación de aceras), Mantenimiento (reparación de pavimentos, mantenimiento de pavimentos), Gestión de Tránsito (instalación, normalización o mejoras de semáforos), equipamiento (señalización, demarcaciones, paraderos, seguridad) y otros (alcantarillas, baños, pasarelas, espacios públicos, terminal de buses, etc). para finalizar, se analizó la información en función de los antecedentes descritos.

Analizado el componente denominado “inversión”, se tiene que los proyectos ejecutados a través del PMU (artículo 5° a otros) están orientados principalmente a equipamiento y en particular a instalación de paraderos.

Cuadro 8
Proyectos Subcomponente 4.1 art 5°a otros (PMU), etapa ejecución
(M\$ 2013¹⁷)

AÑO	INFRAESTRUCTURA		MANTENCION		GESTION		EQUIPAMIENTO		OTROS		TOTAL
	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos
2010	1.290.167	21,0%	2.532.565	41,3%	315.405	8,8%	1.461.883	23,8%	534.050	8,7%	6.134.070
2011	340.371	1,7%	318.611	1,6%	347.181	1,7%	19.136.573	94,7%	68.357	0,3%	20.211.093
2012	0	0,0%	316.535	2,9%	1.368.133	13,0%	9.180.645	84,5%	0	0,0%	10.865.313
TOTAL	1.630.538	4,4%	3.167.711	8,5%	2.030.719	13,0%	29.779.101	80,0%	602.407	1,6%	37.210.476

Fuente; Elaboración propia en base a información entregada por el PMU

Cuadro 9
Proyectos Subcomponente 4.1 art 5°a otros (PMU), etapa ejecución
(Número de proyectos)

AÑO	INFRAESTRUCTURA		MANTENCION		GESTION		EQUIPAMIENTO		OTROS		TOTAL
	CANT. PROY	%	CANT. PROY	%	CANT. PROY	%	CANT. PROY	%	CANT. PROY	%	CANT. PROY
2010	7	10,4%	15	22,4%	8	11,9%	50	74,6%	2	3%	82
2011	9	1,9%	8	1,7%	8	1,7%	462	96,0%	2	0%	489
2012	0	0,0%	7	2,8%	32	12,7%	220	87,3%	0	0%	259
TOTAL	16	1,9%	30	3,6%	48	13,0%	732	88,2%	4	0,5%	830

Fuente; Elaboración propia en base a información entregada por el PMU

En efecto, el porcentaje del subcomponente 4.1 en cuanto a montos de proyectos nuevos iniciados en equipamiento, aumentó de un 23,8% del total de inversión a un 84,5% entre el 2010 y el 2012 respectivamente, habiéndose invertido en el período el 53,6% de total de proyectos en paraderos¹⁸, correspondiendo el resto del equipamiento a elementos de seguridad como demarcaciones e instalación de balizas en cruces peatonales. De esta manera es posible afirmar que los recursos se han gastado en equipamiento relacionado con la infraestructura vial.

En cuanto al subcomponente 4.2, correspondiente al artículo 5°b, cuyos recursos son administrados por SUBDERE y traspasados a los GORE, se pudo constatar que para el primer año de operación del programa (2010), la mayor cantidad de recursos (62,2%) y de número de proyectos (59,6%), fue destinada a proyectos de mantención de vías¹⁹.

¹⁷ Los montos se muestran en moneda 2013 por ser la única moneda usada para este informe, sin embargo cuando un proyecto pasa de un año a otro el MTT no aplica reajuste en el monto del proyecto y por ende tampoco lo hace el PMU con los municipios, debido a que los convenios no contemplan reajuste.

¹⁸ Corresponde principalmente a construcción de refugios peatonales en diversas comunas del país. Destacan proyectos como la construcción de 28 paraderos en Av. P. Hurtado, Antofagasta (M\$49.967) y la construcción de 14 refugios peatonales en Catemu, Valparaíso (M\$44.529), entre otros.

¹⁹ Se destacan los proyectos como Conservación red vial de Valparaíso, I etapa (M\$2.200.012) y conservación de pavimentos, IV región (M\$1.180.279)

Cuadro 10
Proyectos Subcomponente 4.2 art 5ºb (SUBDERE), etapa ejecución
(M\$ 2013)

AÑO	INFRAESTRUCTURA		MANTENCION		GESTION		EQUIPAMIENTO		OTROS		TOTAL
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$
2010	10.120.460	36,1%	17.416.632	62,2%	0	0,0%	0	0,0%	485.043	1,7%	28.022.135
2011	23.950.671	52,8%	17.202.732	37,9%	19.518	0,0%	750.272	1,7%	3.453.955	7,6%	45.377.148
2012	140.989.226	56,1%	84.546.675	33,6%	12.485.578	5,0%	1.039.020	0,4%	12.355.377	4,9%	251.415.877
TOTAL	175.060.356	53,9%	119.166.040	36,7%	12.505.096	3,8%	1.789.293	0,6%	16.294.375	5,0%	324.815.160

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del BIP

Cuadro 11
Proyectos Subcomponente 4.2 art 5ºb (SUBDERE), etapa ejecución
(Número de proyectos)

AÑO	INFRAESTRUCTURA		MANTENCION		GESTION		EQUIPAMIENTO		OTROS		TOTAL
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD
2010	20	38,5%	31	59,6%	0	0,0%	0	0,0%	1	1,9%	52
2011	41	56,9%	22	30,6%	1	1,4%	2	2,8%	6	8,3%	72
2012	146	55,1%	95	35,8%	7	2,6%	2	0,8%	15	5,7%	265
TOTAL	207	53,2%	148	38,0%	8	2,1%	4	1,0%	22	5,7%	389

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del BIP

Luego durante el 2011 y 2012 se constata que la mayor cantidad de recursos en proyectos nuevos es destinada a infraestructura²⁰ (52,8% y 56,1% respectivamente), es decir a inversiones que redundan en un aumento de la capacidad vial. El impacto de tal constatación no es posible de evaluar al no existir información de tiempos de viajes y velocidades de operación promedio en los ejes ya terminados o de aumento de la demanda por esas vías (veh/hr).

En el caso de el componente 4.3, correspondiente al artículo 4º transitorio, letras b, c y d, y cuyos recursos también son administrados por SUBDERE y traspasados a los GORE, se concluye que durante el año 2010, la mayor cantidad de recursos (54,4%) fue destinada a proyectos de infraestructura²¹ (aumento de la capacidad de las vías).

Cuadro 12
Proyectos Subcomponente art 4º transitorio (SUBDERE), etapa ejecución
(M\$ 2013)

AÑO	INFRAESTRUCTURA		MANTENCION		GESTION		EQUIPAMIENTO		OTROS		TOTAL
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$
2010	49.972.036	54,4%	39.828.409	43,3%	44.176	0,0%	0	0,0%	2.049.711	2,2%	91.894.331
2011	67.526.366	37,5%	97.441.282	54,1%	3.995.061	2,2%	1.058.176	0,6%	10.148.676	5,6%	180.169.561
2012	56.292.373	14,8%	272.433.795	71,6%	13.956.847	3,7%	2.628.461	0,7%	35.345.478	9,3%	380.656.954
TOTAL	173.790.774	26,6%	409.703.486	62,8%	17.996.084	2,8%	3.686.637	0,6%	47.543.865	7,3%	652.720.846

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del BIP

²⁰ Entre ellos destaca el mejoramiento del acceso a Gabriela Mistral y Los Carrera en Los Ángeles con un monto de M\$10.084.014 y Habilitación Av. Circunvalación Río Blanco, Talca con un monto de M\$6.259.721 entre otros.

²¹ Destaca el proyecto de ampliación y mejoramiento del aeropuerto El Loa, Calama (M\$18.000.000) y la construcción de la segunda calzada de la Av Pedro Aguirre Cerda en Antofagasta (M\$19.802.537) entre otros.

Cuadro 13
Proyectos Subcomponente art 4º transitorio (SUBDERE), etapa ejecución
(Número de proyectos)

AÑO	INFRAESTRUCTURA		MANTENCION		GESTION		EQUIPAMIENTO		OTROS		TOTAL
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD
2010	44	45%	51	52%	1	1%	0	0	2	2%	98
2011	65	29%	140	62%	3	1%	5	2%	13	6%	226
2012	79	15%	373	71%	14	3%	18	3%	40	8%	524
TOTAL	188	22,2%	564	66,5%	18	2,1%	23	2,7%	55	6,5%	848

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del BIP

Luego, para los años 2011 y 2012, la mayoría de los recursos fueron destinados a proyectos de mantención de vías²² (54,1% y 71,6% respectivamente), siendo también mayoritarios en número de proyectos (62% y 71%). El impacto de tal constatación no es posible de evaluar al no existir información de tiempos de viajes y velocidades de operación promedio en los ejes ya terminados o de aumento de la demanda por esas vías (veh/hr).

Del total del análisis realizado del componente inversión, se puede afirmar que los proyectos que se están ejecutando bajo esta fuente de financiamiento resultan pertinentes toda vez que dicen relación directa con los sistemas de transporte.

Mirando el banco integrado de proyectos, se puede señalar que el programa financia más de la mitad de proyectos de infraestructura (52% de un total de 27 "obras mayores") que poseen recomendación técnica (RS) del MDS en la línea de vialidad urbana del MINVU, los cuales poseen una larga data y que no se habían materializado por falta de recursos (hay proyectos desde 1998).

Esto nos permite afirmar que la inversión es pertinente pues viene a suplir un déficit de inversión en proyectos socialmente rentables y que por ende generan importantes beneficios sociales. Esto permite validar lo ya señalado en cuanto a la pertinencia de esta inversión.

Calidad

Respecto a la calidad de los servicios prestados mediante el Programa, sólo hay medición de satisfacción en un corte temporal, año 2011, para tres subcomponentes:

- Subsidios en zonas licitadas: se evaluó la satisfacción en 4 de las 5 zonas licitadas, omitiendo Antofagasta: Iquique, Gran Valparaíso, Rancagua Gran Concepción,
- Subsidio en zonas extremas; Punta Arenas, y
- Subsidio en zonas aisladas: se evaluó 121 servicios a lo largo de todo el país, tanto a la demanda (12 servicios) como a la oferta (109 servicios).

La evaluación global realizada por los usuarios es buena: promedio sobre 6 para zonas aisladas y extremas, mientras que las zonas licitadas obtienen una nota media de 4,8. El monto tarifario es una de las dimensiones mejor evaluada para los tres subcomponentes, con nota sobre 6 en todas las observaciones. Llama la atención que el servicio peor evaluado de los tres es aquel prestado en las zonas licitadas²³, que por contrato de licitación deberían prestar un buen servicio²⁴. Puede ser que los servicios al estar adjudicados, sin competencia, y quizá con problemas de fiscalización por parte de la entidad que corresponda, terminen prestando un servicio de peor calidad que en las otras zonas. Es

²² Destacan los proyectos Conservación Calzada Av Salvador Allende y calles colectoras, Iquique (M\$1.784) y Conservación ruta 15-CH sector Huanca-Casoxalla, Tarapacá (M\$2.900.939) entre otros.

²³ Iquique - Alto Hospicio; Gran Valparaíso (Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué, Villa Alemana); Rancagua Urbano; Gran Concepción (Concepción, Talcahuano, Chiguayante, San Pedro De La Paz, Penco, Hualqui y Hualpén).

²⁴ Sólo el 41% de los usuarios evalúa los servicios con notas de 6 y 7; el 41% de los encuestados son "indiferentes" o "indecisos" y la insatisfacción alcanza el 18%.

necesario precisar que el servicio extremo en Punta Arenas entró en operación recién el año 2010, con buses de buen estándar, por lo que su buena nota era altamente esperable.

- **ECONOMÍA**

Fuentes y uso de recursos financieros

En el cuadro 5 se observa la evolución de las fuentes de financiamiento del programa en el periodo 2010-2013. De acuerdo al Artículo 2º de la ley 20.378, el monto total que se establece es de M\$230.000.000 miles al año 2010 (incluye fondos permanentes y transitorios), estableciendo que su reajuste anual será de acuerdo a la variación que experimente el índice de precios al consumidor (IPC). De esos recursos, el subsidio espejo –fondos permanentes del MTT- alcanzó a M\$115.000.000 al año 2009.

Las filas del cuadro, incluyen los presupuestos del programa contemplados en la Ley para ambas instituciones, el MTT (asignaciones 1.1 y 1.2) más el presupuesto recibido por la SUBDERE²⁵ (artículo 4to transitorio, asignación del ítem 1.3), que a partir del 2013 se incorporaron directamente en los presupuestos iniciales de los GOREs.

*Cuadro 14: Fuentes de Financiamiento del programa 2010-2013
(M\$ reales del 2013)*

Fuentes de Financiamiento	2010		2011		2012		2013		Variación 2010-2013	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	
1. Presupuestarias²⁶	294.905.244	100	269.243.184	100	272.146.809	100	273.418.358	100	-21.486.886	-7,3%
1.1. Asignación específica al programa	140.327.526	47,6	139.628.141	51,9	138.295.262	50,8	139.632.963	51,1	-694.563	-0,5%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros²⁷)	2.377.015	0,8	1.750.254	0,7	2.207.981	0,8	2.413.563	0,9	36.548	2,1%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas²⁸	152.200.703	51,6	127.426.085	47,3	131.643.566	48,4	131.371.832	48,0	-20.828.871	-16,3%
2. Extrapresupuestarias²⁹			438.704	0,1						

Fuente: Elaboración propia en base a información del MTT, SUBDERE y Ley de Presupuesto de cada año.

Por otro lado, se observa un presupuesto adicional “por una vez” en el año 2011 que proviene de un traspaso equivalente a \$438,7 millones desde el Gobierno Regional de Coquimbo, los que incrementan marginalmente el presupuesto del MTT para ese año. Al mirar la composición anual del presupuesto se observan montos relativamente simétricos entre los montos asignados específicamente al programa del MTT y aquellos asignados al Artículo 4º transitorio, los que descontados el presupuesto asignado a los ítems 21, 22 y 29 dejan un remanente de más del 99% de los recursos para destinarlos al sistema de transporte (Infraestructura, oferta y demanda de servicios de transporte público).

²⁵ Se considera que la SUBDERE no incurre en gastos corrientes por concepto de este programa al ser su rol simplemente el de traspaso de recursos a los GORE. De hecho trabaja con el personal asignado a la división regional para estos efectos.

²⁶ Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada anualmente por el Congreso Nacional.

²⁷ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 “Gastos en Personal”, 22 “Bienes y Servicios de Consumo” y 29 “Adquisición de Activos No Financieros” del presupuesto de la institución responsable respectiva.

²⁸ Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

²⁹ Las Fuentes Extrapresupuestarias corresponden a los recursos financieros que no provienen del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional, en este último caso, siempre que no estén incluidas en 1.1, 1.2 ó 1.3.

Cuadro 15: Gasto Total del programa 2010-2012 (M\$ reales del 2013)

Año	Gasto Devengado³⁰ de la institución responsable del programa³¹	Otros Gastos³² (SUBDERE, Art. 4º transitorio)	Total Gasto del programa
2010	142.524.305 (79,5%)	36.836.004 (20,5%)	179.360.309 (100%)
2011	140.203.812 (56,1%)	109.841.735 (43,9%)	250.045.547 (100%)
2012	139.051.475 (49,0%)	144.789.703 (51,0%)	283.841.178 (100%)
Total acumulado	421.779.592 (59,1%)	291.467.442 (40,9%)	713.247.034 (100%)
Variación % 2010-2012	(-2,4%)	(293,1%)	(58,3%)

Fuente: Elaboración propia en base a información del MTT y SUBDERE.

Por otra parte, el gasto devengado se ha incrementado en 58% desde su inicio tal como se observa en el cuadro de arriba. De ese total de recursos, 59,1% corresponden a gastos con presupuesto del MTT y el remanente a gastos en el marco del presupuesto asociado al artículo 4to transitorio de la SUBDERE. La evolución vertical de esos gastos muestra que los primeros han caído en 2,4% desde el 2010, mientras el gasto de la SUBDERE se incrementó en casi 3 veces en ese período, y como resultado, la variación porcentual del gasto total subió en 58,3%.

Al mirar horizontalmente la composición relativa de cada institución se observa una decreciente participación del MTT que pasa desde 79,5% hasta 49% el 2012, mientras que en el caso de la SUBDERE, su participación ha aumentado desde 20,5% hasta 51% en ese período. Esa asimétrica evolución se explica por la baja base de los gastos de la SUBDERE el 2010 debido a la redistribución del presupuesto público realizada por la DIPRES en el marco del terremoto de ese año.

En suma, de esa tabla se observa que la administración y decisiones de asignación sobre el subsidio espejo de TS se tiende a nivelar entre el MTT y la SUBDERE lo que en definitiva significa que la SUBDERE ha recuperado los recursos que le fueron reducidos el año 2010, y por ende se cumplen los objetivos de la Ley de entregar un espejo a las Regiones. Sin embargo y pese al aumento de la participación de la SUBDERE, el MTT aún mantiene un mayor porcentaje de responsabilidad en la ejecución presupuestaria del subsidio espejo del Transantiago.

La distribución de los gastos por componente es mostrado en el cuadro 7. Allí se observa la asimétrica variación que han tenido los distintos componentes a través del tiempo. En efecto, tres de los cuatro componentes han aumentado en el período de análisis pero con importantes diferencias en magnitud. El componente 1, subsidio a la oferta, muestra un incremento superior al 70%, seguido por el componente 4 (Inversiones) y el componente 3 "Subsidio al programa de apoyo al transporte regional (artículo 5º a, dependiente del MTT. En contraste, el componente 2 "subsidio a la demanda" se contrajo a cero en el período.

³⁰ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

³¹ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

³² Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

Cuadro 16: Gasto Total³³ por Componente 2010-2012 (M\$ reales del 2013)

	2010		2011		2012		Variación 2010-2012
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Componente 1: Subsidio a la oferta	24.102.390	11,8%	37.380.883	13,9%	41.848.550	14,7%	73,6%
Componente 2: Subsidio a la demanda (art. 4B)	6.801.810	3,3%	37.251	0,0%	0	0%	-
Componente 3: Subsidio al programa de apoyo al transporte regional Art. 5.A	45.684.096	22,3%	55.633.458	20,7%	48.276.924	16,9%	5,7%
Componente 4: Inversiones	128.176.410	62,6%	175.969.663	65,4%	194.818.125	68,4%	52,0%
Total	204.764.410	100%	269.021.255	100%	284.943.599	100%	39,2%

Fuente: Elaboración propia en base a información del cuadro 2.6 del Anexo 5, MTT

Si consideramos los gastos anuales excluyendo aquellos destinados a infraestructura (3 primeros componentes), éstos alcanzan a \$76.588, \$93.051 y \$90.125 millones respectivamente, lo que significa un incremento porcentual de 17,7% al 2012.

Ejecución Presupuestaria del MTT

La ejecución presupuestaria del MTT es mostrada en el cuadro 17. En ese marco, aún cuando se observa una ejecución casi perfecta; sin embargo, al analizar desagregadamente los subsidios se observa una concentración de los recursos en algunos de los subcomponentes (ver cuadro 18 siguiente).

Cuadro 17: Presupuesto del programa y Gasto Devengado MTT 2010-2012 (M\$ 2013)

Año	Presupuesto Inicial del programa (a)	Gasto Devengado (b)	% ³⁴ (b/a)*100
2010	142.704.541	142.524.305	99.9
2011	141.378.395	140.203.812	99.2
2012	142.046.526	139.051.475	97.9

Fuente: Elaboración propia en base a información del MTT Ley de Presupuesto de cada año

³³ Incluye las tres fuentes de gasto: gasto devengado del presupuesto asignado, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros (recursos consignados en 2, Extrapresupuestarias, del cuadro Fuente de Financiamiento del Programa). No incluye información de gastos de administración.

³⁴ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

**Cuadro 18: Ejecución presupuestaria desagregada por Subsidios MTT
(M\$ reales 2013)**

Subsidios	2010			2011			2012		
	<i>Presupuesto</i>	<i>Devengado</i>	<i>Var. %</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Devengado</i>	<i>Var. %</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Devengado</i>	<i>Var. %</i>
Subsidio Zonas licitadas 3b	29.076.477	19.237.522	66,2	29.554.783	28.733.568	97,2	30.292.746	31.107.830	102,7
Subsidio Zonas No licitadas 4a	3.855.317	4.768.752	123,7	8.549.652	8.549.652	100,0	10.790.515	10.632.601	98,5
Subsidio Zonas No licitadas 4b	5.243.281	6.763.032	129,0	0	0	-	0	0	-
Subsidio Zonas Aisladas 5a	4.432.027	2.091.602	47,2	6.989.271	6.775.845	96,9	13.388.392	12.193.025	91,1
Subsidio Zonas Extremas 5a	307.165	250.996	81,7	439.439	373.460	85,0	549.835	597.422	108,7
Subsidio Transporte Escolar 5a	1.095.400	12.493	1,1	10.723.056	10.609.189	98,9	15.353.624	14.298.842	93,1
Subsidio Otros 5a	34.355.517	43.089.860	125,4	37.423.846	37.628.502	100,5	20.149.187	20.957.465	104,0
Subsidio Otros 5b	49.495.381	49.495.381	100,0	32.939.142	32.939.142	100,0	37.023.420	37.023.420	100,0
Gastos de Operación	0	0	-		360.077	-	0	374.511	-
Total	127.860.565	125.709.638	98,3	126.619.187	125.969.434	99,5	127.547.718	127.185.116	99,7

Fuente: MTT.

Como se observa arriba, existen variaciones importantes en la ejecución presupuestaria en todos los años, aunque con desviaciones cada vez menores hacia el 2012. Primero, llama la atención las desviaciones observadas en 2010 para todos los subsidios (se excluye del análisis los montos del 5° b por tratarse de transferencias hacia la SUBDERE). El caso extremo lo constituye el subsidio al transporte escolar donde se ejecutó sólo el 1,1% de los recursos, debido a que inicialmente no existía capacidad para gestionar dicho programa. No obstante, ese exceso de presupuesto sobre gasto no explica los desajustes del resto de los subsidios, por cuanto en magnitud aquel no representa más del 1% del presupuesto total del programa. ¿Cómo se podrían explicar estos desajustes? Creemos que es razonable pensar que esos desajustes se dan en una lógica donde el Programa comienza a funcionar con una carencia de información que les dificulta hacer proyecciones acerca del comportamiento de cada subsidio, en un contexto en que la mayoría de ellos funciona en una lógica contra-demanda y por lo tanto la incertidumbre asociado a su evolución en el primer año es alta. Posteriormente esos desajustes bajan lo que justificaría el razonamiento inicial, y por lo tanto, aquello muestra que el aprendizaje de todos los actores se manifiesta en desviaciones menos pronunciadas.

A nivel individual de los subsidios administrados por el MTT, queremos destacar primeramente el subsidio al transporte escolar, cuyo potencial es importante en términos que abre la posibilidad de provisión en sectores donde no existen y por lo tanto, más allá que hoy el gasto se concentre en solo en 3 regiones (O'Higgins, Los Lagos y Los Ríos), su potencial es alto en términos de asignación de recursos como en términos distributivos. Segundo, los gastos asociados al subsidio a la demanda, a nuestro juicio, son los más complejos de justificar, ya que por una parte solo se ha entregado el 2010 debido a problemas operacionales, y por lo tanto es difícil predecir su comportamiento futuro.

Ejecución presupuestaria de la SUBDERE

Por otro lado, el cuadro 19 muestra la ejecución presupuestaria del artículo 4to transitorio, ejecutada a través de los GOREs con presupuesto que SUBDERE les distribuye.

Antes de comentar estas cifras es importante notar que la ejecución puede ser superior al monto decretado, lo que se debe a que los GORES aportan de su FNDR tradicional las diferencias de recursos, en compensación a los menores montos invertidos en años anteriores (Fuente: SUBDERE).

Mirando la ejecución del 2011 y 2012, se observa una baja ejecución el 2011 (86,2%) y una ejecución por sobre el presupuesto original el 2012, lo que se explica por un desempeño asimétrico a nivel regional. En el 2011, 4 de las 15 regiones (Valparaíso, O'Higgins, Los Lagos y Los Ríos) sobre gastaron el presupuesto inicial, es decir la diferencia se financió con los fondos FNDR tradicionales comentados en el párrafo anterior. Al agregar estas regiones se obtiene un presupuesto total de \$32.978 millones mientras el gasto alcanzó a \$36.003, lo que representa un 9,2% de exceso de gasto sobre presupuesto. Esas cifras representan un 25% y 31,7% del total de presupuesto y gasto asignado. En contraste, ocho regiones subutilizaron sus presupuestos, lo que equivalen a un total de \$87.200 millones y un gasto de \$66.010 millones, lo que representa una ejecución del 75,7%.

En el 2012, nueve regiones gastaron más que su presupuesto en 42,3%, es decir, desde un presupuesto inicial para todas ellas de \$74.286 millones, se gastaron \$105.741, cifras que representan 56,5% y 73,0% del total, donde las diferencias se financiaron con recursos FNDR libres. En contraste, 6 regiones sub-ejecutaron, con montos equivalentes del total de 43,4% y 27,0%, es decir, tuvieron una ejecución presupuestaria del 68,4%.

Al mirar horizontalmente el 2011 y 2012, se observa que dos regiones, Los Lagos y Los Ríos, gastaron en ambos periodos más de lo decretado³⁵ mientras, 4 regiones sub-ejecutaron en esos periodos (Coquimbo, Araucanía, Aysén y Metropolitana)

³⁵Y por lo tanto. se financiaron con fondos FNDR tradicionales.

Cuadro 19: Ejecución presupuestaria desagregada ART 4º TRANSITORIO
(M\$ reales 2013)

GOBIERNOS REGIONALES	2010					2011			2012		
	Monto Distribuido por Decreto	Rebaja presupuestaria D.H. 338 19/03/2010	Presupuesto disponible	Monto Ejecutado	% ejecución	Monto Distribuido por Decreto	Monto Ejecutado	% ejecución	Monto Distribuido por Decreto	Monto Ejecutado	% ejecución
TARAPACA	5.913.203	4.486.883	1.426.319	1.426.319	100,00	5.110.323	4.033.794	78,93	5.299.618	7.960.598	150,21
ANTOFAGASTA	7.755.503	5.805.953	1.949.550	1.949.550	100,00	6.823.685	6.823.685	100,00	6.741.779	10.302.558	152,82
ATACAMA	6.617.385	4.983.689	1.633.696	1.633.696	100,00	5.715.202	3.560.340	62,30	6.438.528	8.406.427	130,56
COQUIMBO	9.644.058	7.311.132	2.332.925	2.332.925	100,00	8.261.619	3.672.632	44,45	8.091.736	5.580.040	68,96
VALPARAISO	12.584.084	9.546.136	3.037.948	3.037.948	100,00	10.868.335	11.175.411	102,83	10.077.368	7.290.334	72,34
OHIGGINS	8.376.908	6.395.309	1.981.599	1.981.599	100,00	7.190.287	9.034.814	125,65	7.294.442	2.455.061	33,66
MAULE	13.608.632	10.342.762	3.265.870	3.265.870	100,00	11.703.361	8.529.059	72,88	11.981.656	16.108.521	134,44
BIO BIO	22.374.063	17.176.705	5.197.358	5.197.358	100,00	19.289.677	19.247.559	99,78	17.871.592	20.529.585	114,87
ARAUCANIA	15.246.612	11.542.423	3.704.190	3.704.190	100,00	13.146.869	10.244.479	77,92	15.156.180	10.589.031	69,87
LOS LAGOS	9.690.188	7.320.471	2.369.717	2.369.717	100,00	8.290.047	8.295.906	100,07	8.621.385	11.648.074	135,11
AYSEN	7.287.614	5.497.294	1.790.319	1.790.319	100,00	6.408.986	4.878.872	76,13	6.569.725	4.623.030	70,37
MAGALLANES	7.527.879	5.670.279	1.857.600	1.857.600	100,00	6.667.553	5.235.069	78,52	6.715.393	10.097.001	150,36
METROPOLITANA	12.613.654	9.498.912	3.114.742	3.114.742	100,00	10.896.387	6.608.636	60,65	9.896.286	8.511.041	86,00
LOS RIOS ARICA Y PARINACOTA	7.714.120	5.818.961	1.895.160	1.895.160	100,00	6.629.888	7.497.330	113,08	6.915.291	12.689.082	183,49
PARINACOTA	5.246.802	3.967.790	1.279.012	1.279.012	100,00	4.628.927	4.628.927	100,00	3.700.853	7.999.321	216,15
TOTALES	152.200.703	115.364.699	36.836.004	36.836.004	100,00	131.631.146	113.466.512	86,20	131.371.832	144.789.703	110,21

Fuente: Presupuestos - DIPRES, Ejecución-SIGFE

Las distintas aproximaciones realizadas para evaluar el gasto agregado regional del programa a partir del índice de correlación para variables como tamaño de la población y pobreza, muestra valores dentro de los rangos esperados. En el caso de la población, dicho valor alcanza a 0,9943, mientras que cuando correlacionamos la distribución de la pobreza a nivel de personas (indigente más pobre no indigente) y la distribución del gasto devengado regionalizada da como resultado 0,8992, lo que también es relativamente consistente con lo que se esperaría de este tipo de programas, más aún considerando que para ese tipo de población no existe la posibilidad de sustitución por medios de transporte propio.

• **EFICIENCIA**

La evaluación de esta dimensión requiere contar con una medida de contraste. No existe un estudio que proporcione tal medida y que permita señalar con certeza si los subsidios por pasajero transportado son eficientes en cuanto al uso de los recursos. Dada la información disponible, la evaluación de esta dimensión se hace considerando la evolución de diferentes medidas de eficiencia.

Un primer indicador de eficiencia a nivel de FIN del programa es la evolución del presupuesto por habitante durante el periodo en evaluación. El cuadro 20 contiene dos indicadores asociados al presupuesto por habitante (la población anual corresponde a las proyecciones del INE en base al último censo vigente). El Indicador 1 toma en cuenta el presupuesto asignado al programa considerando sólo los montos asociados al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, mientras que el Indicador 2 contiene el total presupuestario del programa, lo que incluye las asignaciones al MTT y la SUBDERE. Se observa que ambos indicadores han experimentado un descenso en el periodo 2010-2012, producto de la combinación de dos factores: el aumento esperado de la población (+2%), y la reducción efectiva de los presupuestos asignados. El indicador que experimenta la mayor caída es el segundo (-9,5%), lo que implica que las reducciones presupuestarias en el periodo han sido mayores en la SUBDERE que en el MTT. En es sentido es posible señalar que el programa presentaría características de eficiencia por la reducción en el presupuesto asignado per cápita.

*Cuadro 20: Presupuesto/persona
(miles \$/persona, moneda 2013)*

	2010	2011	2012	%Variación 2010-2012
Indicador 1	12,9	12,7	12,5	-3,4
Indicador 2	26,7	24,2	24,2	-9,5

En términos del PROPÓSITO del programa, el análisis de eficiencia, medida como gasto por habitante en el trienio a nivel nacional y regional, muestra que existe disparidad en el gasto entre regiones (ver cuadro 12 siguiente), donde estas diferencias del gasto per cápita se asocian con los gastos absolutos en cada región, que a su vez tienen relación con la población a beneficiar, los tamaños de mercados a cubrir, y la gestión que se realice al interior de cada una de ellas, tanto de parte de la autoridad como los operadores. De hecho, si bien el gasto medio por habitante a nivel nacional es medianamente constante en el periodo, al analizar las regiones se observan disparidades entre ellas, los que se asocian al tamaño de población y su nivel de pobreza, y la gestión de la autoridad regional.

El que el programa sea relativamente nuevo, y el que no se haya realizado un diagnóstico base respecto al cual poder comparar la performance de los distintos componentes, ha llevado a que la producción de algunos de ellos se haya realizado con esquemas exploratorios, como ha sido el subsidio al transporte escolar (sub componente 3.3). Si hubiera habido una línea base, se habría sabido qué hacer, cuándo y dónde. Como ha sido indicado antes, es necesario que el programa levante información a nivel nacional, desarrollando un diagnóstico global generalizado, que permita detectar dónde aún hay problemas que merezcan la producción de algún componente. Los procedimientos vigentes si bien utilizan las fortalezas instaladas en algunas unidades gubernamentales para priorizar las intervenciones, como es el caso del PMU, en general han operado en base a los requerimientos puntuales de las regiones.

Independiente de lo expuesto, los aspectos relacionados con la eficiencia que pudieron ser medidos se muestran a continuación:

Gasto promedio por beneficiario:

En el cuadro 21 se observa disparidad en el gasto per cápita entre años y entre subsidios. La diferencia entre años, para un subsidio dado, radica en la gestión que ha tenido la producción de los componentes por parte del programa, donde algunos de ellos partieron como planes piloto el año 2010, para consolidarse los años siguientes, con el consiguiente aumento del gasto absoluto. Si bien la población beneficiaria ha ido aumentando en el tiempo para los subsidios en zonas aisladas, extremas y escolar, también se ha notado un aumento en los montos absolutos, producto de la estructura operacional de los nuevos servicios que han ido ingresando al sistema. Cambios en la espacialidad y temporalidad de los viajes hacen aumentar los costos totales de provisión de los servicios en dos años consecutivos, y los montos per cápita. Una vez que el programa esté en régimen, y se conozca efectivamente cuánto cuesta mover un pasajero a partir de una función de costos, entonces se podrá hablar con certeza respecto al nivel de eficiencia de los sub componentes.

Cuadro 21
Gasto Promedio por Beneficiario 2010-2012 (Miles de \$ 2013)

Sub componente	2010	2011	2012	% Variación 2010-2012
SC 1.1 - Art. 3-b	6,8	10,1	10,8	58,5
SC 1.2 - Art. 4-a	0,8	1,7	2,1	154,8
SC 3.1 - Art. 5-a ZA	1,5	2,8	5,1	251,5
SC 3.1 - Art. 5-a ZE	2,0	3,0	4,8	137,0
SC 3.3 - Art. 5-a Escolar	12,2	304,6	390,8	3100,2

Subsidio por pasajero en zonas aisladas:

Relativo al cuadro 22, que contiene información del subsidio por pasajero en zonas aisladas, se omite del análisis el año 2010, por ser el año de puesta en marcha del programa. La comparación de los años 2011 y 2012 arroja un aumento en los montos asignados per cápita en todas las regiones, menos en dos de ellas (Atacama y Los Lagos). El mayor monto corresponde a Valparaíso (casi 300 mil pesos por pasajero), costo que está sobre dimensionado al incluir los viajes a Juan Fernández. La diferencia entre regiones se debe a la estructura espacial de los viajes que son favorecidos con este subsidio. Si bien los valores absolutos del subsidio presentan una variabilidad muy amplia entre regiones, la normalización por el número de pasajeros tiende a reducir la diferencia entre ellas. En aquellos casos en que la variación del subsidio fue negativa entre los años 2011 y 2012 es posible observar que si bien los montos absolutos de los dineros aumentaron, el aumento los pasajeros favorecidos fue mayor, lo que derivó a que el valor per cápita disminuyera. Esto podría interpretarse como que en esas dos regiones la asignación del recurso fue más eficiente respecto a las otras, ya que para el mismo aumento en los montos globales asignados, el impacto sobre la población beneficiaria fue mayor.

Cuadro 22
SUBSIDIO POR PASAJERO EN ZONAS AISLADAS

Región	Pasajero/año			Miles \$/año (moneda 2013)			\$/pasajero (moneda 2013)			%2011-	%2010-
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2012	2012
15 Arica y Parinacota	29.236	47.746	24.356	44.969	100.316	102.425	1.538	2.101	4.205	100%	173%
1 Tarapacá	71.843	33.726	32.732	64.529	236.338	282.307	898	7.008	8.625	23%	860%
2 Antofagasta	12.266	16.151	26.206	6.572	118.856	225.585	536	7.359	8.608	17%	1507%
3 Atacama	5.291	6.052	17.288	16.721	35.126	66.172	3.160	5.804	3.828	-34%	21%
4 Coquimbo	47.436	141.665	135.000	89.970	305.868	495.923	1.897	2.159	3.674	70%	94%
5 Valparaíso	642	633	546	28.738	115.097	163.767	44.763	181.827	299.940	65%	570%
13 O'Higgins	81.391	156.247	139.404	64.585	317.163	404.487	794	2.030	2.902	43%	266%
6 Maule	117.972	158.561	148.089	11.424	320.626	782.877	97	2.022	5.287	161%	5359%
7 Biobío	20.336	231.514	395.150	117.109	1.127.177	2.077.487	5.759	4.869	5.257	8%	-9%
8 Araucanía	296.294	586.396	564.709	187.554	300.120	1.819.051	633	512	3.221	529%	409%
9 Los Ríos	217.564	341.338	329.395	155.720	605.624	767.321	716	1.774	2.329	31%	225%
14 Los Lagos	290.873	179.304	329.717	1.303.710	3.193.534	4.471.762	4.482	17.811	13.562	-24%	203%
10 Aysén	165.643	98.885	172.194	0	0	0	-	-	-	-	-
11 Magallanes	83.973	399.738	74.458	0	0	533.862	-	-	7.170	-	-
12 Región Metropolitana	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Total	1.440.760	2.397.956	2.389.244	2.091.602	6.775.845	12.193.025	1.452	2.826	5.103	81%	252%

Gasto por máquina renovada:

Cuadro 23
Gasto por máquina renovada (millones de pesos, 2013)

Región	2011	2012	%Variación 2011-2012
Tarapacá	8,6	8,3	-3,3
Antofagasta	7,2	9,0	24,1
Atacama	8,0	4,4	-44,6
Coquimbo	4,5	4,9	6,8
Valparaíso	-	6,8	-
O'Higgins	9,7	6,5	-32,9
Maule	4,2	5,6	33,0
Biobío	4,9	8,5	74,9
La Araucanía	-	5,2	-
Los Lagos	7,0	6,4	-9,2
Aysén	-	-	-
Magallanes	-	7,0	-
Metropolitana	4,0	4,7	18,1
Los Ríos	5,1	6,3	23,4
Arica y Parinacota	5,2	4,4	-16,1
Nacional	6,0	6,5	8,9
DE	2,0	1,5	-

Se observa que existe disparidad en los montos de los subsidios por región, reflejado en la desviación estándar (DE), tendiendo a la homogeneidad al comparar los años 2011 y 2012 (la DE disminuye). En aquellas regiones donde existe una oferta licitada (Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, O'Higgins y Biobío), el valor unitario de renovación es mayor que la media, lo que puede deberse a las restricciones impuestas a la antigüedad de las máquinas

A nivel nacional, el monto del subsidio creció en el periodo analizado, motivado en parte probablemente en una mayor cantidad de operadores interesados en participar, y restricciones en la edad de los vehículos que ingresan al sistema. Una vez que las flotas se renueven sustancialmente, el monto del subsidio debería tender a estabilizarse

Gasto promedio subsidio transporte escolar:

El siguiente cuadro muestra el costo promedio de transportar a un escolar. Los antecedentes muestran que hay una tendencia al alza por región y a nivel país (con excepción de las regiones de Arica y Parinacota y de Coquimbo). En aquellos casos en que hay una variación negativa, al igual que en el caso de las zonas aisladas, esto ocurre porque el incremento en el monto absoluto del subsidio es menor que el aumento en el número de beneficiarios. Esto nos llevaría a decir que en esas dos regiones la aplicación de este subsidio resulta más eficiente que en el resto del país. Una variación positiva del subsidio entre los años 2011 y 2012 se asocia principalmente a un mayor aumento en el monto global de los fondos asignados que en el aumento de los beneficiarios.

Cuadro 24: Gastos devengados por estudiante (estudiantes transportados por “Subsidio transporte escolar”)

	Región	Estudiante/año			M\$/año (moneda 2013)			M\$/estudiante (moneda 2013)			%2011-2012
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	
15	Región de Arica y Parinacota	8	54	637	0	24.909	142.177	0	461	223	-52%
1	Región de Tarapacá				0	0	0				
2	Región de Antofagasta		208	89	0	64.428	57.161		310	642	107%
3	Región de Atacama	53	81	81	0	37.713	40.281	0	466	497	7%
4	Región de Coquimbo	142	339	623	0	165.317	263.152	0	488	422	-13%
5	Región de Valparaíso		130	203	0	48.455	101.650		373	501	34%
13	Región Metropolitana		6.227	6.227	0	1.054.916	2.026.374		169	325	92%
6	Región del Libertador B. O'Higgins		6.525	6.720	11.071	1.928.755	2.521.584		296	375	27%
7	Región del Maule	561	4.951	4.951	0	1.532.048	1.670.934	0	309	337	9%
8	Región del Biobío	54	2.234	2.346	0	656.633	903.441	0	294	385	31%
9	Región de La Araucanía	12	3.884	4.108	0	1.347.658	1.645.864	0	347	401	15%
14	Región de Los Ríos	22	4.426	4.426	1.422	1.720.394	2.219.994	65	389	502	29%
10	Región de Los Lagos	80	5.272	5.755	0	1.801.645	2.443.507	0	342	425	24%
11	Región de Aisén		301	311	0	176.632	207.467		587	667	14%
12	Región de Magallanes y la Antártica Chilena	91	111	111	0	49.687	55.255	0	448	498	11%
	TOTAL	1.023	34.743	36.588	12.493	10.609.191	14.298.842				
	Promedio								377	443	
	Desviación Estándar								105	120	

Gastos en Administración

Especial atención merece el bajo gasto en administración (2 mil millones de pesos por año, en promedio), respecto al monto del programa (128 mil millones de pesos por año, en promedio, para el MTT). Esto es una señal de que los dineros asignados al Programa están siendo utilizados mayoritariamente (en un 98,4% en promedio para el trienio analizado) en la producción de componentes para satisfacer las necesidades detectadas, lo que desde el punto de vista del uso de los recursos públicos es deseable.

• CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL

Producto de la evaluación realizada es posible concluir lo siguiente:

EFICACIA Y CALIDAD

1. Teniendo las empresas de transporte público mayor en zonas licitadas asegurada una tarifa equivalente en términos monetarios a lo largo del tiempo que dura la licitación o condiciones de operación, y por otra parte, asegurada la demanda en transporte público por buses al no existir competencia en este modo, se evalúa como innecesario el apoyo a la renovación de buses en zonas licitadas. Excepción de lo anterior lo constituye el hecho que durante el periodo que dure la licitación de la zona, el MTT busque mejorar el estándar asociado a los buses considerados originalmente en la definición de la tarifa para el proceso de licitación. En tal caso sí resulta consistente que se subsidie a tales operadores por el monto que resulte de la diferencia entre el anterior y el nuevo estándar del bus³⁶
2. El componente de “inversión” administrado por SUBDERE (5°b y 4° transitorio) y ejecutado por los gobiernos regionales, está principalmente orientado a proyectos de infraestructura y en segunda medida de mantención vial, sumando entre ellos del orden del 90% del monto de la inversión total en proyectos nuevos de cada año. El impacto que ello genera no es posible de evaluar al no existir información sobre variación en los tiempos de viaje o velocidades de operación promedio. Sin embargo, se considera pertinente su uso pues apunta directamente a mejorar la oferta del sistema de transporte.
3. Para los casos estudiados de satisfacción de los usuarios de transporte público, se constató que ésta resulta buena para el corte temporal disponible. Llama la atención que los servicios peor evaluados por los usuarios son aquellos en zonas licitadas. Esto podría deberse a que los operadores cuentan con un mercado cautivo dada la naturaleza de la licitación, que los transforma en monopolio y con poco incentivo para prestar un servicio de mejor calidad. Esto reafirma la necesidad de implementar sistemas continuos de medición de la calidad del servicio, en esquemas pasivos o activos de captura de datos, para así velar por el cumplimiento de los estándares definidos durante el proceso licitatorio.
4. El análisis de la información respecto al “año promedio vehículo saliente” y el “año promedio renovación” permite concluir que no hay un proceso de focalización de este componente hacia regiones que presentan flotas más antiguas, con el objetivo de que a nivel nacional la antigüedad de las flotas no presente diferencias importantes entre regiones. Lo anterior hace recomendable acordar metas a nivel regional (GORE) de renovación del parque, identificando de paso si las diferencias entre regiones radica en los agentes que promueven el programa de renovación de vehículos de transporte público o se localiza en la capacidad de endeudamiento de los operadores. El MTT cuenta con una base de datos de los años de antigüedad, a partir de la cual se puede definir la cantidad de vehículos a renovar por año por región, buscando los mecanismos administrativos que permitan su concreción.

³⁶ A la fecha y según la información entregada por el MTT en “Minuta renueva tu micro 2012”, se han renovado 166 buses en zonas licitadas lo que equivale al 17,7% del total. No se tiene información del equivalente en monto (\$).

EFICIENCIA Y ECONOMÍA

5. Las distintas aproximaciones realizadas para evaluar el gasto del programa, a partir del índice de correlación para nuestras variables -tamaño de la población y pobreza-, muestra valores dentro de los rangos esperados. Si a ellos agregamos las relaciones directas entre porcentaje de gasto asociado a los grupos de regiones que se llevan la mayor y menor cantidad de recursos, los valores también son relativamente consistentes y, por lo tanto, el programa estaría asignando racionalmente sus recursos.
6. El subsidio al transporte escolar lo captan mayoritariamente 3 regiones: O'Higgins, Los Lagos y Los Ríos. De acuerdo a lo comentado por MTT en muchas de esas comunas sus autoridades han demostrado una alta capacidad para organizarse y captar esos recursos
7. Los gastos asociados al componente "inversiones" son consistentes con la forma como opera esta Ley y los presupuestos reales que se han asignado en este periodo
8. Los recursos del programa son captados mayoritariamente por la Región de Valparaíso y la Región del Biobío (artículos 3°b, 4°, 5° y 5°b). Razones que podrían explicar estos números tienen que ver con características demográficas de esas regiones, nivel de desarrollo del sistema de transporte local, las propias especificaciones de los subsidios, así como la capacidad real que tienen los GORE de ejecutar mayores presupuestos en un ejercicio presupuestario, entre otros.
9. El 2011 se observa una baja ejecución (86,2%) de las inversiones asociadas al artículo 4to transitorio y una sobre ejecución el 2012 que se explica por un desempeño asimétrico a nivel regional. En el 2011, 4 de las 15 regiones sobre gastaron el presupuesto, mientras que 9 tuvieron una sub ejecución. En contraste, esta situación se revierte en el 2012 donde la relación es 9/6.
10. El programa presentaría características de eficiencia debido a la reducción a través del tiempo, del **presupuesto** per cápita. Esta disminución se debe a la disminución del presupuesto total del programa (-8%) y al aumento de la población beneficiaria
11. Las cifras muestran que el proceso de renovación está operando positivamente a nivel global, dado el impacto que tiene en los niveles de servicio del transporte público. Las diferencias entre costos de renovación por máquina entre regiones es un asunto que merece atención, pues podría estar reflejando en algunos casos la falta real de oportunidad de recambio por parte de operadores que sirven mercados pequeños, y que sólo pueden renovar una máquina antigua por otra levemente menos antigua, atentando contra el fin real del programa, que es promover el uso del transporte público.
12. No hay cifras que permitan determinar el nivel de eficiencia efectiva asociada a la producción de los componentes, en cuanto al costo real de mover un pasajero más en el sistema de transporte público.
13. Los resultados muestran que para los datos disponibles, el nivel de gasto en administración es bajo, lo que implicaría que los recursos estarían siendo usados mayoritariamente en la producción de componentes.

I. RECOMENDACIONES

DISEÑO

1. Se recomienda que el programa genere un área dedicada al levantamiento de información relevante (encuestas origen/destino de viajes, tiempos de espera en paraderos, tiempos de viaje en transporte público, velocidades de operación promedio del TP y vehículos livianos) para medir las distintas dimensiones que éste tiene, y/o que genere instancias formales con otras unidades del MTT para realizar levantamiento de información en forma sistemática.
2. En este mismo sentido, se recomienda que la ley de presupuesto contemple recursos suficientes (como por ejemplo el 1% del total de los recursos considerados anualmente) en el programa cuyo único uso sea la toma de datos, velando porque se asignen en un subtítulo que permita su uso para tales efectos. Así mismo, se recomienda hacer uso además de las otras instancias de financiamiento que tiene el MTT para realizar este tipo de estudios como lo es SECTRA, UOCT, y recursos propios de la subsecretaría de transportes. Es necesario que el Ministerio asuma como prioridad la toma de datos que permita evaluar en forma periódica la eficacia, eficiencia y calidad del Programa, usando para ello todos los recursos que tenga disponible puesto que por lejos este Programa es el de mayor recursos que tiene a su cargo el MTT.

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

1. Se recomienda que se realicen encuestas origen/destino³⁷ (EOD) al menos en todas las capitales regionales, con una periodicidad que dependerá de la dinámica urbana y de la estructura de los viajes que se deriven de ella. Lo usual es aplicar encuestas cada 10 años, con actualizaciones cada cinco años; el desarrollo de encuestas con una periodicidad menor es técnicamente poco recomendable al existir poca variabilidad en la estructura de los viajes entre periodos de tiempo muy cercanos. No obstante lo anterior, y dependiendo de las tecnologías disponibles: procesamiento de imágenes, sistemas automáticos de pago, detección de *bluetooth*, etc., existe la posibilidad de levantar y procesar información a bajo costo acerca de la estructura de los viajes en transporte público mayor y otros modos de transporte, una oportunidad que debería ser considerada por el MTT y sus diferentes unidades.
2. Complementando la recomendación anterior, se hace necesario realizar mediciones de tiempo de espera en paraderos una vez al año. Para ello se recomienda definir grupos de ciudades tipo, de manera que en cada año se tome una muestra en al menos 5 ciudades del país, permitiendo así determinar niveles de servicio del sistema de transporte público mayor.
3. En relación a la renovación de buses, se recomienda definir metas a nivel regional en conjunto con los GORE, en cuanto a números de buses a renovar anualmente. Para ello el MTT cuenta con una base de datos de los años de antigüedad, a partir de la cual se puede focalizar en conjunto con los gobiernos regionales.
4. Se recomienda que el conjunto de organismos competentes en materia de vialidad urbana (Municipios, GORE, MINVU, MOP, MTT) generen planes de inversión que permitan mejorar el nivel de servicio de las distintas vías que conforman la red de transporte público, teniendo en

³⁷ Con estas encuestas es posible determinar la "partición modal" de las ciudades, y la forma de medir el impacto es analizando los cambios en la participación de los distintos modos de transporte dentro del total de viajes que se realiza en un día en una ciudad

consideración las variables que explican la generación y atracción de viajes, como lo es el uso del suelo (atribuciones de los municipios y MINVU), rutas de transporte público (municipios, SEREMITT), estrategias regionales de desarrollo (GORE), Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO elaborado por los municipios), mantención de vías (GORE, MOP según tuición). Sólo un desarrollo conjunto asegurará que todos los recursos disponibles en los distintos programas, incluido éste, y líneas de inversión de estas instituciones, se usen en forma concordante y potencien y complementen los distintos proyectos y por ende la red vial en su conjunto.

5. En el caso del subsidio al transporte regional, se recomienda identificar las comunas donde es posible masificar este subsidio, de manera tal de expandir y diversificar ese beneficio a zonas de interés de acuerdo a las prioridades de intervención que tenga el MTT y la autoridad política.
6. Se recomienda que el MTT desarrolle un estudio de costos de operación que permita determinar cuánto efectivamente cuesta transportar un pasajero, usando este valor para efecto de evaluar la eficiencia del programa.

CONTINUIDAD

Finalmente, se recomienda continuar con el programa toda vez que las carencias de los sistemas de transporte público están a la vista para todos quienes habitan en las regiones beneficiadas. Sin embargo, esta continuidad DEBE ir acompañada de la realización de una serie de estudios siendo el principal la elaboración de un diagnóstico de los sistemas de transporte en las diferentes regiones que abarque a los menos: partición modal, tiempos de espera, tiempos de viajes, costos óptimos de operación y mantención del sistema de transporte público, percepción de los usuarios que permitan cuantificar la magnitud del problema (no solo constatar su existencia), definir metas y evaluarlo en forma constante. Sin ello, no es evidente pensar en aumentar sus recursos.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES
RESPONSABLES**

AGOSTO 2013



OFICIO GS N° 5453 /

ANT.: Carta N°82/2013, recibida 7 Agosto 2013.

MAT.: Respuesta institucional sobre Evaluación del Programa Subsidio Nacional al Transporte Público Ley 20.378

ADJ.: Minuta de observaciones

SANTIAGO, 23 AGO 2013

**DE: GLORIA HUTT HESSE
SUBSECRETARIA DE TRANSPORTES**

**A : PAULA DARVILLE ÁLVAREZ
JEFE DE DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

Junto con saludar, remito a usted la respuesta institucional de la Subsecretaría de Transportes al Informe Final de Evaluación del Programa de Subsidio Nacional al Transporte Público Ley 20.378, en lo que se refiere a la aplicación de la Ley a nivel nacional exceptuando la Provincia de Santiago y comunas de San Bernardo y Puente Alto. Al respecto, se adjunta minuta con las principales observaciones al Informe Final y en particular a las conclusiones presentadas por el Panel de Expertos.

Esta Subsecretaría valora el haber participado en este proceso de evaluación, instancia que ha permitido identificar aspectos a mejorar, los cuales podrán contribuir al perfeccionamiento del programa.

Agradecemos también la disposición de la Dirección de Presupuestos, quienes junto con la División de Subsidios de esta Subsecretaría, hicieron posible contar con un adecuado cierre para esta evaluación.

Sin otro particular, le saluda


GLORIA HUTT HESSE
Subsecretaría de Transportes

FBK/JOSM/ALB/PGC

Distribución:

- División de Subsidios
- Gabinete Subsecretaria
- Oficina de Partes

55-2528



Minuta de Observaciones

Evaluación del Programa Subsidio Nacional al Transporte Público Ley 20.378

El presente documento contiene los principales comentarios y observaciones que la División de Subsidios de la Subsecretaría de Transportes formula en respuesta al Informe de Evaluación del Programa Subsidio Nacional al Transporte Público Ley 20.378.

Posterior al proceso de interacción con el Panel de Expertos y los profesionales de la DIPRES, existe un número acotado de elementos para los cuales la Subsecretaría de Transportes mantiene divergencia respecto de las conclusiones del citado Panel.

Programa Renueva Tu Micro

Una de las principales diferencias tiene relación con la aplicación del programa "Renueva tu Micro" (RTM) en zonas en que opera u operó una licitación de uso de vías. El Panel expone: *"En cuanto a las zonas licitadas que representan la mayoría del total de viajes realizados en transporte público mayor de pasajeros a nivel nacional (no se tiene la cifra exacta por no haber cifras nacionales de viajes en transporte público sin embargo por concentrarse la mayor población en las ciudades licitadas se infiere que en ellas se concentra la mayoría de los viajes), el servicio del transporte público mayor es entregado por empresas que actúan en un mercado cerrado (la competencia se da en el proceso de licitación, luego de la adjudicación la empresa no tiene competencia). Como cualquier inversionista, la tarifa de las empresas de transporte público (TP) mayor incorpora la recuperación de la inversión, que en este caso es el bus. Es decir la renovación del bus es pagado por los usuarios del TP mayor. Como esta tarifa es fijada al momento de la adjudicación de la licitación, el MTT define las variables que explican el precio (tarifa) [1], construyendo con ellas un polinomio de reajuste de la tarifa, de manera de asegurar la viabilidad económica de la empresa en el tiempo. De esta manera teniendo las empresas de transporte público mayor en zonas licitadas, asegurada una tarifa equivalente en términos monetarios a lo largo del tiempo que dura la licitación o condiciones de operación, y por otra parte, asegurada la demanda al no existir competencia en este modo, se evalúa como innecesario el apoyo a la renovación de buses en zonas licitadas."*

Según los antecedentes disponibles en la Subsecretaría de Transportes, lo planteado en el párrafo anterior contiene una serie de errores u omisiones, principalmente en cuanto a que:

1. Si bien desde un punto de vista teórico podría ser correcto el análisis, la realidad de la implementación de los procesos de licitación de vías dista de manera importante a lo señalado. Las tarifas de transporte público asociadas al proceso de licitación no contemplaron análisis a nivel de empresa modelo o similar, si no que principalmente recogieron las tarifas vigentes previamente o las postuladas por los operadores como variable de licitación. Los estudios de costo se utilizaron principalmente en el establecimiento de los polinomios de reajustabilidad de tarifas.
2. Es necesario indicar que la Subsecretaría no ha fijado las tarifas en los procesos de licitación de vías, sino que éstas corresponden a las propuestas por el proponente, y es en esa tarifa en la que se adjudica el proceso. Ella estaría determinada por la propia rentabilidad del negocio y la competencia con otros modos o servicios y no necesariamente basada en análisis de rentabilidad que aseguren la renovación del parque.
3. Complementariamente, la competencia para el transporte público mayor sí existe y no se da sólo en el proceso de licitación, si no que principalmente en las calles con el modo taxi colectivo, por lo que la tarifa de postulación se encuentra subvalorada por la necesidad de ser competitivos frente a este modo de transporte. Por lo tanto, señalar que la tarifa de postulación contempla la recuperación de la inversión no es correcto.
4. Otro elemento a contemplar, corresponde a que el servicio del transporte público mayor, en general, no es entregado por empresas. Los servicios son entregados en dinámicas tipo "Asociaciones Gremiales", cuyo comportamiento

difiere sustancialmente de lo que puede considerarse una empresa. Una empresa maximiza su utilidad como un todo, minimizando su estructura de costos, lo que se refleja en, entre otras actividades, contar con un taller de reparaciones para toda la flota y en prestar un servicio racionalizado de la frecuencia. En una Asociación Gremial se da mayoritariamente la relación un propietario (no accionista) asociado a uno, dos o tres buses. Esto es, el propietario se asocia a sus buses y no con la Asociación Gremial en sí. Por otra parte dicho propietario querrá que sus vehículos estén el mayor tiempo posible prestando servicio, pues cuando ello no ocurre, son otros empresarios (o propietarios y miembros de la misma Asociación Gremial) los que se están beneficiando y no él. Ello redundaría en exceso de oferta o dicho de otra forma en la no minimización de costos por parte de la Asociación Gremial. Los miembros de una Asociación Gremial, no son accionistas de las mismas, por ello cumplen frecuentemente el rol de propietarios de microbuses y a la vez los roles de mecánicos y conductores-cobradores. Ello deja de manifiesto que la utilidad que ellos perciben, viene importantemente explicada por los servicios que prestan su(s) bus(es) y en parte también por la rentabilidad del negocio en sí mismo.

Un segundo elemento en que existen diferencias respecto de este programa corresponde a que el Panel esboza discrecionalidad en la asignación de los beneficiarios. Específicamente: *“Un caso particular a lo señalado, lo constituye el artículo 4a transitorio puesto que si bien administrativamente posee recursos administrados por SUBDERE y asignados a los distintos GORES, la selección de postulantes que realiza cada GORE, no se realiza en base a los criterios definidos en el reglamento que para estos efectos desarrolló el MTT y que consideran variables como años de antigüedad, y externalidades generadas por el vehículo a ser convertido en chatarra, entre otras, sino que se realiza a discreción de cada GORE.”*

Es necesario señalar lo siguiente:

1. El porcentaje del monto total de lo que se asigna a cada región en base al artículo cuarto transitorio que se ocupa en el Programa RTM, se determina según estimaciones que entrega la Secretaría Regional (SEREMITT) al respectivo GORE y este monto es aprobado por el CORE.
2. En cuanto a los requisitos que deben cumplir los vehículos salientes y entrantes al programa, estos se encuentran definidos en el reglamento, aprobado por Decreto Supremo 44 de 2011, y son aplicables a todas las regiones del país y no pueden ser modificados en los procesos de convocatoria realizados por los Gobiernos Regionales.
3. Donde sí existe flexibilidad, es en los criterios de selección de postulaciones, los que se definen sólo para el primer año de ejecución en el Reglamento del Programa y luego se establecen en las Bases de Convocatoria que se elaboran en conjunto entre el GORE y la Seremitt y que se aprueban por Resolución del GORE. Estos criterios así establecidos son estrictamente cumplidos por los postulantes de cada proceso y establecen priorización de acceso a los recursos limitados, pero en ningún caso contradicen los requisitos de acceso al programa establecidos en el reglamento y señalados en el numeral 2 anterior. En el Reglamento se señala lo siguiente:

Artículo 11.- Los Gobiernos Regionales deberán determinar, al momento de la convocatoria, criterios de selección de postulaciones, debiendo, en el primer año de implementación de este Programa, dar prioridad a los buses, minibuses, trolebuses y taxibuses a que se hace referencia en el artículo transitorio de este Reglamento.

La convocatoria al proceso se realizará mediante uno o más avisos de prensa en un diario de circulación regional, el que deberá, a lo menos, señalar los criterios de selección mencionados en el inciso anterior y la fecha de inicio del Programa en la región.

4. Finalmente, la fórmula de cálculo del monto que se asigna a cada postulación se define en el Reglamento del programa, particularmente en su artículo 7º, y

los montos que resultan de dicha fórmula para todas las combinaciones posibles de renovación se aprueban cada año por Resolución del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, no siendo facultad de cada GORE el modificarlos.

Programa de Zonas Aisladas

En relación al programa de Zonas Aisladas, el Panel ha concluido lo siguiente en el informe: *"En cuanto al número promedio de veces en que un recorrido fue prestado en el total de zonas aisladas atendidas por MTT disminuyó de 12,6 (2010) a 9,2 (2012) veces en el año"*. Es necesario señalar, que la conclusión es errónea, debido a que el parámetro sobre el cual se realizó el cálculo no corresponde a las frecuencias efectivas de prestación del servicio. El resultado señalado implicaría que el año 2012, en promedio, los servicios de zonas aisladas tienen menos de una frecuencia mensual. El valor promedio de este valor es de 343,2 frecuencias al año para 2012 y de 330,12 frecuencias al año para 2010.

Para el caso del mismo programa de Zonas Aisladas, el Panel plantea en el Informe Final lo siguiente: *"Si bien los datos muestran un aumento importante de los pasajeros transportados por servicios de transporte subsidiados por el programa en el periodo de evaluación (2012 - 2010), es difícil afirmar que el aumento se deba exclusivamente al subsidio otorgado a los operadores, pues existen otras variables como aumento de frecuencias, de la calidad y regularidad del servicio, aumento de la población entre otros, que pueden también estar influyendo en este aumento."* La Subsecretaría confirma que todos los elementos planteados, excepto el aumento poblacional, están efectivamente asociados a los montos de subsidio, pues las variables operacionales son parte de los contratos entre el Ministerio y los operadores. En este sentido, la Subsecretaría aclara que los aumentos de demanda señalados sí están asociados a los subsidios entregados.

En relación al mismo programa, el Panel establece: *"Cabe citar que según el MTT, en este ítem (fondos asociados a la asignación 511, del subtítulo 24), se incluye una amplia variedad de gastos a ser subsidiados. Por ejemplo, de acuerdo a la Ley de Presupuesto del 2012, dicho subsidio podrá considerar los servicios de transporte de carga de combustibles y de transporte marítimo de camiones de carga (subsidio al transporte marítimo mediante transbordadores), así como la solución de los servicios de transporte con naves de carga, pasajeros y vehículos otorgados por operadores privados subsidiados (Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y/o Provincia de Palena de la Región de Los Lagos). Con cargo a este ítem el Ministerio podrá también financiar de manera proporcional a la población de cada una de las regiones, el transporte médico de emergencia, hasta por un máximo de 5% del presupuesto anual de los fondos."* El programa de Zonas Aisladas no sólo está financiado con el ítem señalado. También consume recursos del ítem 512 del subtítulo 24. Efectivamente, el ítem 511 tiene glosas que permiten financiar lo establecido. En el cuadro 3.7 del informe, sin embargo, sólo se muestran recursos del ítem 512.

Subsidio en Zonas Licitadas

En cuanto al programa de subsidio en Zonas Licitadas, el Panel plantea: *"Podría ser que la existencia de una licitación, que asegura la posesión de un mercado para los operadores (monopolio), estaría derivando en el ofrecimiento de una menor calidad de servicio, producto de tener una demanda cautiva. Puesto que el proceso licitatorio es un esquema regulatorio, es de esperar que el regulador cuente con los recursos para controlar y fiscalizar la calidad del servicio, tal que ésta no se vea empeorada producto de la cautividad de los usuarios, de acuerdo a lo que señala la ley que regula el transporte público que opera bajo una concesión."* Resulta necesario señalar que en informes anteriores la Subsecretaría cuestionó la relación establecida entre licitación de vías y menor calidad de servicio. Esta Subsecretaría considera que no existen antecedentes que permitan fundamentarlo. La encuesta que se señala se aplicó en zonas licitadas, y no en zonas no licitadas, por lo que no se puede comparar ese instrumento regulatorio en base a estas encuestas. Tampoco parecen claras las interpretaciones que se realizan respecto de la ley 18.696. En la misma línea, tampoco existe acuerdo en que los adjudicatarios del proceso de licitación de vías operen como un monopolio, considerando por ejemplo, que en tramos estructurantes de las ciudades los operadores compiten por la demanda.

Finalmente, es necesario señalar que esta Subsecretaría cuenta con un organismo especializado en el control y fiscalización de servicios, el Programa Nacional de Fiscalización, el cual sistemática y permanentemente controla el mantenimiento de los parámetros establecidos en los contratos y o resoluciones, así como la calidad de servicio establecida en los mismos documentos. Adicionalmente, actualmente se avanza en la inclusión de mecanismos tecnológicos de control que permitirán contar con una supervisión aún mayor a la que se tiene hoy en día.

Subsidio en Zonas Extremas

En cuanto al programa de Zonas Extremas, el Panel señala *"Por otro lado, los subsidios que benefician el acceso y conectividad de los potenciales usuarios contemplados en el artículo 5° a , -categorizados como subsidio a las zonas aisladas, al transporte escolar, subsidios que promuevan el transporte público en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes y la Antártica chilena y las provincias de Palena y Chiloé-, representan 12,5% del gasto total desde la promulgación de la Ley. De ellos, el transporte escolar ha concentrado casi el 50% de los recursos, mientras que el de zonas aisladas está en el piso inferior con 2,6% del total de los subsidios del 5° comentado (0,3% del monto total del subsidio)."* Es necesario indicar que el valor "2,6%" hace referencia erróneamente en el texto citado a zonas aisladas, correspondiendo al programa zonas extremas.

Generales

En el punto 3.1 del informe final se señala: *"Antes de comenzar a desarrollar esta sección es importante notar que de acuerdo al artículo 2° de la ley 20.378, el monto total que se establece es de M\$230.000.000 miles al año 2010 (incluye fondos permanentes y transitorios), estableciendo que su reajuste anual será de acuerdo a la variación que experimente el índice de precios al consumidor (IPC). De esos recursos, el subsidio espejo -fondos permanentes del MTT- alcanzó a M\$115.000.000 al año 2009."* Estas cifras se mantienen incorrectas desde informes anteriores. Sin embargo, se corrigieron en sección 1.1, página 7, del Informe Final presentado, por lo que se señala que aquellas son las correctas.

Conclusiones

En cuanto a las "Conclusiones sobre el desempeño global", resulta necesario comentar las siguientes:

1. Número 1: Tal como se ha planteado al inicio de este documento, la Subsecretaría aclara que el programa "Renueva tu Micro" sí aplica en zonas licitadas. El hecho de existencia de un polinomio de reajustabilidad de tarifas no asegura que la tarifa integre la capacidad de renovación del parque en el tiempo. Tampoco existe acuerdo respecto a la aseveración de que los operadores, al ser adjudicatarios de un proceso de licitación, tengan "asegurada la demanda", principalmente debido a la fuerte competencia que representan otros modos, como el taxi colectivo.
2. Número 4: El Panel señala la inexistencia de una política de focalización del gasto en el programa "Renueva Tu Micro" en regiones con antigüedades de parque superiores. En relación a esto es necesario señalar que los montos máximos anuales del programa son aprobados por el Concejo Regional en base a propuestas de la Secretaría Regional respectiva, que se basan a su vez en estimaciones de las factibilidades de renovación levantadas desde los mismos operadores. Dado lo anterior, los presupuestos anuales han respondido a la capacidad real de los operadores para efectos de renovar buses.

Recomendaciones

Para el caso de las "Recomendaciones", para la Subsecretaría resulta importante destacar lo siguiente:

1. Sección DISEÑO: Número 1: Existen actualmente instancias formales de coordinación con SECTRA, de manera tal de aunar esfuerzos para el levantamiento de parámetros asociados a los sistemas de transporte en regiones. No obstante ello, se considera importante lo sugerido por el Panel en esta recomendación, así como lo establecido en la recomendación número 2 del mismo acápite de "DISEÑO", asociada a la necesaria obtención de recursos para el desarrollo de los levantamientos solicitados.
2. Sección ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN: Número 3: Se cuestiona la posibilidad de definir metas en cuanto a número de buses para el programa "Renueva Tu Micro", dado que la participación de los operadores depende de su propia capacidad de endeudamiento. Lo anterior no quita que esta Subsecretaría, a través de sus Secretarías Regionales, realiza amplias gestiones para maximizar la participación en el citado programa.
3. Sección ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN: Número 4: En relación a lo planteado, el proyecto de ley actualmente en trámite, que modifica la Ley 20.378 en evaluación, contempla la contratación de profesionales en regiones para efectos de la construcción de planes asociados al transporte público y sus complementos, de manera tal que se podrá apuntar a lo planteado.

Matriz de Marco Lógico

Por último, en relación a la Matriz de Marco Lógico, es necesario comentar lo siguiente:

1. Para el caso del indicador "Índice de tiempo medio de espera para zona geográfica k" esta Subsecretaría insiste que no tiene relación con el objeto del programa de subsidio entregado a la oferta no licitada, Artículo 4º literal a.
2. En relación al indicador "Cantidad de buses, por cada mil pobladores o habitantes. (Análisis para las comunas o ciudades correspondientes)" esta Subsecretaría insiste que no tiene relación con el objeto del programa de subsidio entregado a la oferta no licitada, Artículo 4 a.
3. En los indicadores "Aumento número de viajes en transporte público" asociados a varios programas, se consensuó con DIPRES y el Panel suprimir la palabra "Aumento" y, dada la multiplicidad de factores que influyen en el número de viajes en transporte público, mantener el número como indicador y evaluar el resultado.



MIN. INT. (ORD) N° 5283 /

ANT. : Oficio C-83/13 de 30.07.13.

MAT. : Envía respuesta institucional al Informe Final de evaluación del Subsidio Nacional al Transporte Público Ley N° 20.378.

SANTIAGO, 23 AGO 2013

DE : MIGUEL FLORES VARGAS
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

A : ROSANNA COSTA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA

En el contexto de la Evaluación de Programas Gubernamentales, hemos recibido el Informe Final de la evaluación del Subsidio Nacional al Transporte Público Ley N° 20.378, programa en el cual corresponden a esta Subsecretaría tareas de apoyo al ejecutor del programa, responsabilidad que recae en la Subsecretaría de Transporte.

En relación con el informe se puede señalar que este refleja y describe los procedimientos aplicados para la ejecución de los recursos asociados al Subsidio al Transporte Público, de manera adecuada. No obstante, el Panel denota un bajo conocimiento de la operatoria de los procesos que los gobiernos regionales utilizan para la ejecución de los recursos, lo que en los informes anteriores los llevaron a emitir conclusiones y aseveración erróneas, que fueron corregidas en su oportunidad, por esta contraparte.

Las recomendaciones y conclusiones finales, en lo referente a los subcomponentes que son de responsabilidad de la unidad FNDR, de esta Subsecretaría, son acogidas y pueden ser implementadas, por lo cual no existen reparos.

Sin embargo es necesario, revisar conjuntamente las observaciones y recomendaciones realizadas por los evaluadores, ya que en algunas de ellas se requieren precisiones y mayor análisis para definir su factibilidad de implementación, por lo que esperamos que la instancia de elaboración de compromisos permita esta discusión. En este caso, se encuentran el proceso de seguimiento a los indicadores de la Matriz de Marco Lógico, propuesta por el panel, pues para muchos de ellos la fuente de información no depende de esta institución.

En relación con lo que el documento informa respecto del Programa de Mejoramiento Urbano, sólo corresponde hacer un alcance formal, relativo a que se propone corregir el Anexo N° 6 1. PROYECTOS 5a, señalando lo siguiente: "Este



tipo de proyectos se identifica como Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), se divide en Obras Menores, cuyo objetivo es apoyar a los Municipios mediante el traspaso de fondos para inversión local, los montos de estas iniciativas en su mayoría no sobrepasan los M\$50.000 y en Obras Mayores que corresponden a iniciativas cuyos montos van desde los M\$ 25.000 a los M\$ 8.998.151 los que son traspasos a Servicios, Gobiernos Regionales y Municipios.

Finalmente, y a modo de sugerencia para futuras evaluaciones de programas donde tenga participación SUBDERE y los gobiernos regionales, es necesario que los integrantes del Panel de Expertos puedan conocer de manera más cercana y en regiones su funcionamiento, para lo cual se debiera considerar como parte del programa de trabajo, la visita a una o más regiones.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,




MIGUEL FLORES VARGAS
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO


VEE/MUV/VCP/CCR/MEM/JMV/SQZ

DISTRIBUCIÓN:

1. Directora de Presupuestos - Ministerio de Hacienda
2. Paula Darville, Jefa División Control de Gestión. Dirección de Presupuestos
3. Gabinete Subsecretario
4. División de Municipalidades
5. División de Desarrollo Regional
6. Departamento Gestión de Inversiones Regionales
7. Departamento de Inversión Local - Unidad Programa Mejoramiento Urbano
8. Unidad Fondo Nacional de Desarrollo Regional
9. Oficina de Partes