

SÍNTESIS EJECUTIVA
PROGRAMA BORDE COSTERO
ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2004

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – Nº 08
PROGRAMA BORDE COSTERO
SUBSECRETARÍA DE MARINA**

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2003.

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2004: \$ 101,8 millones²

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a un desarrollo sustentable del borde costero nacional, llevando a cabo una administración y gestión integrada de los bienes fiscales y de uso público que allí se encuentran y que por ley le compete a la Subsecretaría de Marina.

1.2. Propósito

Disponer de un Sistema de información con una base de datos confiable y detallada, accesible a usuarios institucionales y privados que facilite la administración y gestión integrada del borde costero nacional.

1.3. Población Objetivo y Beneficiaria

La población objetivo está constituida por todas aquellas personas, naturales o jurídicas, que sean concesionarios o solicitantes de concesión (marítimas y acuícolas).

La población objetivo corresponde a los 4.591 usuarios del borde costero que cuentan actualmente con una concesión marítima y/o acuícola, más los 2.760 solicitantes de concesiones acuícolas y los 409 solicitantes de concesiones marítimas cuyas solicitudes han sido acogidas a trámite por la Subsecretaría de Pesca y la Subsecretaría de Marina respectivamente.

Actualmente ingresan 351 nuevas solicitudes de concesiones marítimas y 800 de concesiones acuícolas por año.

Son también beneficiarios intermedios aquellas instituciones públicas que utilizan la información con fines tales como la fiscalización o el control y la planificación del uso del borde costero.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Borde Costero en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Este monto considera sólo los recursos de la asignación específica al programa.

1.4. Descripción General del Diseño del Programa

El Programa en evaluación se inserta dentro de la Política Nacional de Uso del Borde Costero impulsada por la Comisión Nacional del mismo nombre, cuya función principal es promover el uso de este espacio territorial. Dicha Comisión cuenta con una Secretaría técnica radicada en la Subsecretaría de Marina, institución que acoge a la Oficina Técnica de Borde Costero creada en el año 1995.

El programa detectó tempranamente la necesidad de contar con un sistema de información y gestión que permitiera enfrentar de mejor manera la creciente demanda por el uso del borde costero. Lo anterior llevó a la Subsecretaría de Marina a proponer un Programa de inversión que tiene como objetivo general el contar con un Sistema de Información Integrado de Administración del Borde Costero.

El Programa evaluado se inició el año 2003 y tiene un horizonte de ejecución hasta el año 2006 y cuenta con 4 componentes, a saber:

Componente 1. Desarrollo e integración de los módulos del sistema de información:

El objetivo de este componente es diseñar e implementar los diversos módulos que componen el Sistema de Administración Integrada del Borde Costero (SIABC) y su posterior integración, de modo que puedan operar en forma conjunta. También considera la capacitación de los usuarios institucionales en el uso del SIABC, de modo de asegurar que los funcionarios puedan interactuar de manera fácil, expedita y eficiente con el nuevo sistema integrado.

El sistema se compone de 6 módulos: Ingreso Inicial, Tramitación, Seguimiento Consulta y Notificación, Información Geográfica, Reportes de Gestión y Estadísticas. El desarrollo de los módulos requiere de actividades genéricas que se llevan a cabo en forma secuencial para, posteriormente, integrar el módulo al resto del sistema de información. La Subsecretaría de Marina ha delegado esta responsabilidad en el Departamento de Informática de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante –DGTM- y traspasa recursos con cargo al Programa para la contratación de un profesional en el marco del convenio entre esta Subsecretaría y la DGTM. El módulo de tramitaciones de concesiones acuícolas está siendo desarrollado por una empresa externa contratada para tal efecto en el marco de un convenio entre la Subsecretaría de Marina y la de Economía.

El componente considera además, la capacitación en el uso del sistema de los futuros usuarios institucionales, actividad que aún no se inicia por no estar completamente desarrollado el sistema.

Componente 2. Mejoría de la cobertura espacial, a la escala adecuada, para los fines y propósitos de la Política Nacional de Uso del Borde Costero:

Este Componente tiene como objetivo completar la base cartográfica digital y la elaboración de planos marítimos costeros, a una escala 1:5.000, en las zonas de mayor impacto de concesiones marítimas y concesiones acuícolas. Esto incluye a Tocopilla y Antofagasta en la Segunda Región; Valparaíso en la Quinta Región; Caldera en la Tercera Región y Chiloé en la Décima Región. También se completará la base cartográfica digital nacional incorporando la cartografía digital del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) y del Instituto Geográfico Militar (IGM).

La producción de cartografía se realiza mediante licitación pública de acuerdo a un cronograma prefijado hasta el año 2006. El responsable directo de las actividades de licitación y adjudicación es la Subsecretaría de Marina, pero para ser formalmente considerada parte de la cartografía oficial del Estado, ésta debe contar con la aprobación previa del SHOA, única autoridad en el país con atribuciones para generar cartografía oficial del territorio marítimo y borde costero

Componente 3. Rectificar los decretos que fijan las áreas aptas para la acuicultura:

El objetivo de este componente es rectificar la redacción de los Decretos que definen cuales son las áreas aptas para la acuicultura. Debido a una modificación del marco legal que actuaba por exclusión (todo lo que no estuviera destinado a otro uso específico se consideraba "apto") ha sido necesario establecer, en forma positiva, cuales son las áreas aptas para la acuicultura (AAA`s). Ello involucra el cierre de los polígonos que delimitan estas áreas en cada carta y la ordenación de su numeración, para luego trazar estos polígonos en las cartas publicadas una vez dictados los respectivos decretos. En este proceso participa la Subsecretaría de Pesca que define las correcciones que deben ser efectuadas a las áreas, el SHOA que ejecuta los cálculos de transformación de las coordenadas y el trazado de los polígonos, la Subsecretaría de Marina que rectifica el texto de los decretos y la Contraloría General de la República que debe tomar razón de cada uno.

Componente 4. Difundir los principios y objetivos de la Política Nacional de Uso del Borde Costero.

Corresponde a la realización de un seminario anual para difundir materias relacionadas con la administración y gestión del borde costero de acuerdo a los lineamientos de la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC).

La Subsecretaría de Marina es el organismo responsable de la planificación y ejecución del Seminario, define los temas y organiza directamente la actividad.

1.5. Antecedentes Financieros

El presupuesto total del programa fue el año 2003 de \$ 233,3 millones, monto que se desglosa en una asignación específica al programa y otros gastos realizados por la Subsecretaría de Marina. La asignación específica al programa para el año 2003 fue de \$ 130,6 millones, monto que el año 2004 alcanzó a \$ 101,8 millones lo que representa una disminución de 22%.

El gasto efectivo del programa (recursos específicos asignados al programa) el año 2002 y 2003 fue de un 100%.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El Programa presenta un diseño de cuatro componentes de los cuales el componente de desarrollo e integración de módulos tiene una mayor gravitación, por cuanto considera la integración de los módulos computacionales y la puesta en marcha de un sistema de

tramitación y consultas “online”. Además, su puesta en marcha tiene efectos sobre la capacidad de fiscalización de las entidades pertinentes. Adicionalmente, el sistema permite una mejor coordinación de las entidades públicas relacionadas.

Por su parte, el componente de elaboración de los planos marítimos costeros permite disponer de una mejor resolución cartográfica, y la información digitalizada permitirá una tramitación más expedita y sencilla a la vez que podrá servir de sustento para la modelación de escenarios de planificación futuros. Este componente concentra la mayor cantidad de recursos y no obstante esto, una vez finalizado el programa el año 2006 sólo se habrá cubierto una parte del territorio de interés. No existe información clara que justifique las zonas geográficas escogidas y la priorización realizada para su ejecución.

El componente de rectificación de decretos, en etapa de finalización el presente año, queda plenamente justificado por la necesidad de adaptar los decretos preexistentes a la modificación legal producto de la reconceptualización de lo que se entiende por Áreas Aptas para la Acuicultura.

Finalmente, el componente de difusión de principios y objetivos de la PNUBC es de una dimensión menor y encuentra su justificación en la necesidad de difundir los aspectos centrales de la Política Nacional de Uso del Borde Costero.

Desde el punto de vista del diseño global del Programa los componentes son necesarios y suficientes para el cumplimiento del propósito, sin embargo, se puede señalar que su principal falencia radica en la falta de indicadores cuantificados en las dimensiones de eficacia y eficiencia y en los ámbitos de control de producto y resultado, aspectos que atentan directamente con la posibilidad de monitorear y medir los resultados del programa.

2.2 Organización y Gestión

El programa en evaluación cuenta con una estructura organizacional que considera, tanto a nivel de programa como a nivel de componentes, responsables directos (Coordinador de Programa y Jefes de Componentes), ejecutantes y organismos de control (Contrapartes Técnicas).

La existencia de un conjunto de convenios entre la Subsecretaría de Marina y las diversas instituciones involucradas en la administración y gestión del borde costero, denotan un esfuerzo por interactuar con otras instituciones generando sinergia que potencia el Programa globalmente.

El Programa cuenta con mecanismos de coordinación a nivel global y a nivel de componentes. Estos mecanismos funcionaron de acuerdo a lo programado para realizar la coordinación necesaria con otras instituciones durante el período de evaluación.

Las actividades de seguimiento y evaluación han generado información mensual del estado de avance del proyecto en general y del desarrollo de sus componentes en particular; sin embargo, a esta altura del desarrollo del Programa la información recogida tan sólo da cuenta del cumplimiento de las actividades de cada componente y no permite conocer los resultados del Programa de acuerdo a su propósito.

2.3 Eficacia y Calidad

Dado el reciente inicio del Programa y/o que algunos de los componentes han requerido de un proceso de licitación para su producción, a la fecha sólo se presentan resultados parciales en relación con la producción de los componentes, sin embargo se puede señalar que en términos generales se ha cumplido con la programación establecida.

Respecto de los resultados obtenidos hasta la fecha para el componente desarrollo e integración de módulos, dado que el sistema recién entra en operación el año 2004, no existen datos objetivos que puedan cuantificar los beneficios obtenidos. Sin embargo, en la actualidad los usuarios ya cuentan con una Página WEB (www.bordecostero.cl) que les proporciona información de tramitación y de ocupación del espacio marítimo costero lo que implica un significativo avance en el sentido del acceso a la información.

En relación con el componente de elaboración de los planos marítimos costeros la licitación se realizó en julio de 2003 y la ejecución de la etapa correspondiente a ese año se inició en diciembre de 2003. En abril de 2004 la Subsecretaría de Marina aprobó la Propuesta Pública por el Levantamiento Aerofotogramétrico y Topográfico en el borde costero de la V° Región. En este contexto, se puede señalar que se está cumpliendo con la programación establecida. No obstante lo anterior, se concluyó que no existen criterios explícitos de priorización de la necesidad de nueva cartografía, ni tampoco se ha dimensionado la demanda por cartografía en el mediano y largo plazo.

Igualmente en el caso del componente de rectificación de decretos se ha cumplido con gran parte de lo programado, salvo detalles administrativos, su ejecución puede considerarse completa en el período planificado.

Finalmente, el componente difusión de principios y objetivos de la PNUBC ha cumplido con su programación al efectuarse el seminario de difusión planificado para 73 asistentes de servicios públicos, ONG's y universidades.

En cuanto a la demanda esperada del programa, ésta ha sido cuantificada por la Subsecretaría de marina como de 1.151 solicitantes de concesiones por año, cifra que encuentra su justificación en la evolución histórica de las solicitudes.

No existe ninguna acción orientada a medir la calidad de los servicios provistos por el programa.

2.4 Eficiencia y Economía

Aún cuando el programa se inicia formalmente en el año 2003, se han podido identificar gastos realizados con anterioridad por la Subsecretaría de Marina asociados a temas que más tarde constituirían parte de los componentes del programa por un monto total de \$ 354,3 millones (1999-2002).

En el período 1999-2004 el gasto en el componente desarrollo e integración de módulos alcanzó el 33,6% de los recursos ejecutados por el programa, comprendiendo gastos asociados a la compra del hardware y software y al desarrollo del sistema informático.

En igual período el gasto del componente de mejoría de la cobertura espacial representó el 46,3% de los recursos ejecutados por el programa.

A la fecha, incluido los recursos asignados el año 2004 el gasto del programa alcanza a \$ 763 millones. La Subsecretaría de Marina tiene proyectado gastos en lo que resta del período programado de ejecución por un total de \$ 198,9 millones, 64,5% del cual se destinará a planos marítimos digitalizados.

La evaluación no contó con información exhaustiva respecto de los costos unitarios asociados a los componentes. Ello se debe, por una parte, a la dificultad de establecer el valor total de los productos de cada componente, y por otra, a las diferencias detectadas dada la naturaleza de los productos.

Los gastos de administración correspondientes al Programa tienen una incidencia del orden del 15% respecto del total de gastos del programa.

No existen suficientes indicadores que permitan medir eficiencia.

2.5 Principales Recomendaciones

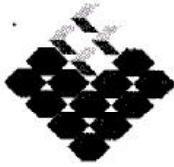
Dado que el programa inició sus actividades el año 2003 no corresponde emitir juicios evaluativos de sus resultados. No obstante lo anterior, se aprecia que la mayoría de las actividades programadas se han realizado según lo planificado, por lo que la evaluación recomienda continuar con el programa hasta terminar su período de ejecución.

1. El panel ha propuesto un conjunto de indicadores cuya medición requiere de modificaciones en procesos actuales del programa. Para algunos de ellos es necesario establecer, en el sistema computacional que se implementa, las condiciones para medir los indicadores propuestos, sobre todo aquellos relacionados con la calidad del servicio.
2. Dada la magnitud del gasto involucrado, aparece como indispensable justificar de manera mas acabada la priorización que se establece para la confección de la cartografía (componente N° 2). Ello implica el desarrollo de una metodología concordada con las diferentes instituciones participantes en la implementación de la PNUBC y la coordinación con otras instituciones para allegar recursos con el mismo objetivo.
3. En la misma dirección y tomando en cuenta que el gasto en cartografía es, con mucha ventaja, el ítem que consume la mayor cantidad de recursos, incluidos aquellos destinados al mismo efecto por otras instituciones, se recomienda realizar un estudio detallado de las necesidades de cartografía actuales y para el mediano plazo (5 años) para el borde costero, de modo de realizar una planificación concreta de acciones que permita suplir las deficiencias que se detecten. Una planificación integrada en este aspecto permitiría, entre otras cosas, realizar licitaciones de mayor envergadura (incluyendo el nivel internacional) lo que redundaría en economías de escala y en un mejor uso de los recursos del Estado.
4. Es necesario considerar capacitaciones periódicas, al menos anuales, para instruir a nuevos funcionarios en la operación del sistema y/o actualizar los conocimientos en modificaciones al sistema. En consecuencia este ítem de gasto, aunque menor, debe ser presupuestado. También es necesario seguir realizando seminarios de difusión.

5. Se deberá considerar con el debido tiempo la forma de financiar la mantención del sistema computacional una vez terminado su período de ejecución.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

JUNIO 2004



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
SUBSECRETARIA DE MARINA

S.S.M. (B.C.) ORD. N° 6025/ 3000 /

Santiago, 30 JUN. 2004

Sr .
Mario Marcel Cullell
Dirección de Presupuesto
Ministerio de Hacienda

REF.: Carta Jefe Departamento de
Evaluación C-183/04 de fecha
17 de junio de 2004.

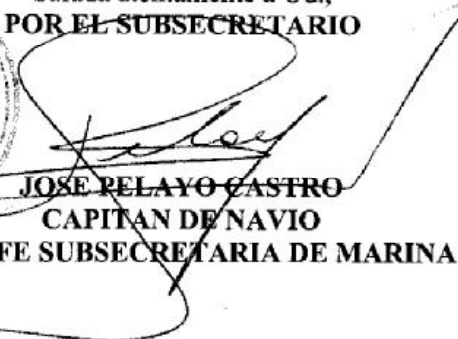
De mi consideración,

Adjunto remito a Ud., de acuerdo a lo solicitado en carta de la referencia, comentarios generales del informe final de evaluación y una posible visión sobre la forma de llevar a la práctica las recomendaciones.

En cuanto al informe en sí, la evaluación final concuerda con la acción que está ejecutando esta Subsecretaría para lograr un manejo sustentable e integrado del borde costero, destacando especialmente la necesidad de mantener en el tiempo la ejecución del programa.



Saluda atentamente a Ud.,
POR EL SUBSECRETARIO


JOSE RELAYO CASTRO
CAPITAN DE NAVIO
SUBJEFE SUBSECRETARIA DE MARINA

DISTRIBUCION

- 1.- Int. C/Adj ✓
- 2.- Eugenio Cruz
Ministerio de Defensa
- 3.- J.Of. Borde Costero

ANEXO "A"

I.- COMENTARIOS FINALES

A.- Aún cuando el Informe Final no recoge en su totalidad las observaciones remitidas por esta Subsecretaría, ésta no cuestiona la validez de las conclusiones y recomendaciones, su incorporación habría permitido una mayor claridad sobre las materias evaluadas.

B.- Al evaluar un programa de esta naturaleza es conveniente definir previamente cual será el ámbito que abarcará la evaluación y qué antecedentes, tanto en el ámbito de la gestión presupuestaria como de los otros recursos involucrados, son realmente determinantes para ello.

La falta de precisión sobre el particular, fue de la mayor relevancia para la evaluación en comento, generando la demanda y entrega de mucha más información que la que realmente se procesó, con la consiguiente dificultad tanto para su sistematización y análisis por parte del panel evaluador, como para la obtención de la misma por parte de la SSM.

C.- La evaluación en su globalidad concuerda con las acciones que la Subsecretaría está realizando para lograr un manejo sustentable e integrado del borde costero, recogiendo la necesidad de mantener en el tiempo la ejecución del programa.

II.- POSIBLES ACCIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES

Se seguirá el mismo ordenamiento que tienen las recomendaciones priorizadas que se encuentran en el punto 4.- del informe ejecutivo.

1.- Tal como se explicó en su oportunidad, el sistema contempla un módulo de reportes de gestión y estadística, copia del cual fue entregado al Panel. Dicho módulo obtiene una serie de antecedentes que permiten evaluar, en lo sustancial, la forma en que se está utilizando el borde costero, eficiencia en la tramitación de la documentación, etc.

Dado que el sistema finalizó su etapa de programación, no es factible, introducir en estos momentos, cambios en el diseño, ya que ello sólo traería atrasos en su puesta en marcha. No obstante se estudiarán los indicadores propuestos por el Panel y la posibilidad que el sistema genere los antecedentes para calcularlos.

Es así que esta Subsecretaría, una vez liberado el sistema para uso público y revisada la base de datos de tramitaciones, procederá a estudiar y a definir qué indicadores pueden ser obtenidos directamente del módulo de reportes de gestión y estadística. Se estima que dicha tarea se puede programar durante el año próximo.

- 2.- Si bien los criterios de selección empleados para la priorización de las áreas a levantar con los planos marítimos costeros digitales, no se encuentran documentados, estos fueron suficientemente explicados al panel y son fácilmente inferibles de las características que, en términos de densidad y extensión de las concesiones marítimas existentes, poseen las áreas seleccionadas. Ello no obstante que los criterios aludidos se refieran solo a la cartografía considerada en el marco del programa financiado por el Ministerio de Hacienda, hasta el año 2006.

Considerando lo anterior, esta Subsecretaría elaborará un documento que establezca una metodología para determinar las áreas que requieran tener planos marítimos costeros digitales y la forma de priorizarlos, considerando periodos no mayores de cuatro años. Dicho trabajo se realizará durante el primer trimestre del año 2005, de tal manera de contar con una priorización acordada en la presentación presupuestaria para el año 2007-2010.

El periodo de la programación, tal como se mencionó, no debe ser mayor de cuatro años debido a que los cambios tecnológicos inciden en los aspectos técnicos de elaboración de los planos y en su integración al sistema (tiempo y costo), además dicha programación debe ser flexible, para incorporar los cambios de centro de gravedad de la actividad económica del sector.

- 3.- Unida a la recomendación anterior, la metodología debe contemplar recopilar información de necesidades de otros sectores, acciones que para esta programación aunque efectuadas no alcanzaron las expectativas originales. Ello debido a que recién se estaban estableciendo las bases de confianza sobre las que en la actualidad, se soporta la cooperación interministerial en el ámbito del manejo integrado de zonas costeras.

La experiencia en la ejecución de las licitaciones de los planos marítimos costeros digitales obtenida durante estos años, ha demostrado que las empresas no cuentan con la suficiente experiencia en la restitución de detalle del borde costero y sus accidentes geográficos, lo que significa considerar, para las etapas de revisión y corrección, un tiempo equivalente al 50% del plazo del proyecto, lo que impacta en las actividades programadas del SHOA y en los recursos asignados a la actividad de inspección y revisión del trabajo.

Esta Subsecretaría, es de opinión, la que debe ser profundizada, de que el SHOA ejecute la tarea de los levantamientos aerofotográficos y topográficos en las áreas y plazos que esta Subsecretaría determine, lo que involucraría una disminución de los costos en el tiempo y un mejor empleo de los medios humanos y materiales.

- 4.- El proyecto contempla la actividad de capacitación anual hasta el año 2006, sin embargo es una actividad que debe ser programada durante todo el periodo de operación del sistema, por cuanto anualmente se produce una rotación de Personal y es necesario obtener experiencia de los Usuarios Institucionales.

La actividad de capacitación será considerada por esta Subsecretaría en la presentación de la continuación del programa para el periodo 2007-2010.

- 5.- De igual forma que la capacitación, también se incluirá el mantenimiento y mejoras del sistema.

En este sentido, es importante dejar establecido que el Personal considerado en el proyecto financiado para el sostenimiento, administración de la aplicación, mantenimiento de la cartografía del módulo de información geográfica, es del todo conveniente considerarla en la planta del Personal de la Subsecretaría o de la DGTM, dado que es importante tener una estabilidad laboral y aprovechar la experiencia de dicho Personal.

- 6.- Esta recomendación puede ser llevada a la práctica mediante encuestas de opinión en la página web www.bordecostero.cl y mediante encuesta directa a los Usuarios del borde costero en forma anual y una vez que se esté cumpliendo el objeto de la concesión.



POR EL SUBSECRETARIO

JOSE PELAYO CASTRO
CAPITAN DE NAVIO

SUBJEFE SUBSECRETARIA DE MARINA