

MINUTA EJECUTIVA
Evaluación Programas Gubernamentales
(EPG)

PROGRAMA FONDO DE DESARROLLO DE LAS
TELECOMUNICACIONES

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la evaluación del Programa Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del Panel Evaluador y no necesariamente representan la visión de DIPRES.

Panel Evaluador:

MARIO GAYMER (COORDINADOR)
LISSETTE GAETE
ANDRÉS SANTORO

AGOSTO 2010

MINUTA EJECUTIVA – N°11¹
PROGRAMA FONDO DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES
SUBSECRETARÍA DE TELECOMUNICACIONES – MINISTERIO DE
TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

PERÍODO DE EVALUACIÓN: Años 2006 – 2009

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2010: \$ 8.894 millones

1. Descripción General y Objetivos del Programa

En el año 1994 se creó el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT), con el objeto de promover el aumento de la cobertura del servicio público telefónico en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, con baja densidad telefónica. El Reglamento que lo regula estableció un período de duración de cuatro años y dejó su administración a cargo de un Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (CDT)². Posteriormente el Fondo continuó su vigencia a partir de decreto N° 353 publicado el 28 de diciembre de 2001 que aprueba el nuevo Reglamento del FDT, ampliando su plazo de funcionamiento hasta mayo de 2011 y diversificando el tipo de proyectos de telecomunicaciones que éste podrá financiar³.

La institución responsable de su operación es la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, específicamente el Programa está a cargo de la División Gerencia del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

Fin y Propósito del Programa

Fin: “Promover el acceso y uso equitativo a las tecnologías de información y comunicación, favoreciendo con ello una mayor igualdad de oportunidades, el desarrollo económico, social y cultural del país y el incremento de la calidad de vida de las chilenas y chilenos”.

Propósito: “La población, de zonas rurales y extremas o urbanas de bajos ingresos, mejora conectividad digital (acceso y uso) a través de proyectos impulsados por el FDT”.

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación del Programa Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, 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 Integrado por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, quien lo presidirá; el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción; el Ministro de Hacienda ; el Ministro de Planificación y Cooperación o sus respectivos representantes; tres consejeros con experiencia en el área de telecomunicaciones, vinculados a las regiones, que serán designados por el Presidente de la República, tomando en consideración la terna propuesta por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, en su calidad de Presidente del Consejo, y durarán en sus funciones mientras se mantenga vigente su designación. El Secretario Ejecutivo del Consejo será el Subsecretario de Telecomunicaciones.

³ De acuerdo a la normativa vigente, el programa anual de proyectos subsidiables, puede considerar los siguientes tipos de proyectos: a) Teléfonos públicos o centros de llamadas, b) Telecentros comunitarios de información, c) Servicios de Telecomunicaciones (telefonía móvil e internet) de libre recepción o de radiodifusión locales, especialmente los servicios de radiodifusión de mínima cobertura, y d) Cualquier otro servicio de telecomunicaciones que beneficie directamente a la comunidad en la que opere.

El Programa cuenta con dos Componentes:

Componente 1: Zonas rurales y extremas o urbanas de bajos ingresos⁴, cuentan con Infraestructura de Telecomunicaciones⁵, financiados mediante subsidios⁶ entregados por el Programa a través de Concursos Públicos.

Este componente opera a través de una concesión, otorgada a la empresa adjudicataria, de un concurso realizado y cuenta con dos Subcomponentes:

- Subcomponente 1.1: Proyectos de Infraestructura de Redes de Transmisión de Alta Capacidad.

Este subcomponente consiste en la instalación de tendidos de fibra óptica que prestan servicios intermedios de telecomunicaciones (entendidos como aquellos orientados a prestar servicios de transmisión o conmutación a concesionarios o permisionarios de telecomunicaciones en general), y en las bases de sus concursos incluyen un sistema de tarifas reguladas dirigidas a las empresas de telecomunicaciones adjudicatarias de algún concurso del FDT. A través de estos proyectos el Fondo se propone promover la instalación de operadores de servicios públicos de telecomunicaciones en zonas aisladas donde existe carencia o ausencia de oferta de este tipo de servicios.

- Subcomponente 1.2: Proyectos de Infraestructura en Redes de Acceso Final.

Proyectos en los cuales se exige a la empresa adjudicataria desplegar una red “de última milla” tal que sea capaz de proveer servicios de telecomunicaciones (telefonía móvil y/o internet) a los usuarios finales, por ejemplo, los usuarios domiciliarios.

Componente 2: La población de zonas rurales y extremas o urbanas de bajos ingresos, mejora su uso y Apropiación de tecnologías de la información.

Este Componente se enmarca en el convenio entre SUBTEL y el MINVU. La primera institución financia la inversión de las empresas adjudicatarias en la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones y luego financia la administración y operación, procesos que quedan a cargo de las Instituciones de educación superior responsables que han firmado el convenio con SUBTEL. Este componente comprende el financiamiento, instalación, operación y administración de Telecentros. Para ello, el Fondo realiza convenios directos⁷ con Universidades donde se establecen las condiciones para el financiamiento de la instalación, operación y administración de un determinado telecentro. El convenio además establece los servicios mínimos a ofrecer

⁴ El Programa utiliza la definición del INE para Zona Rural: Conjunto de viviendas concentradas o dispersas, con 1000 habitantes o menos, o entre 1001 y 2000 habitantes, con menos del 50% de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Dado que se define zona rural, también se deberá hacer para zonas extremas y zonas urbanas de bajo ingreso.

⁵ Durante el período a medir, corresponde a redes para Servicios de Telefonía Móvil e Internet.

⁶ Subsidios a la inversión en instalaciones de telecomunicaciones, entregados a las empresas de telecomunicaciones a través de concursos públicos.

⁷ Para la ejecución de este componente, en sus inicios el año 2008, el CDT realizó 3 llamados a concursos públicos, para asignar proyectos subsidiables de operación denominados “Instalación y Operación de la Red de Telecentros Comunitarios de Información y Comunicación”, obteniéndose resultados poco satisfactorios. El primero fue declarado desierto, el segundo se asignó a la proponente Corporación Maule Activa, a la que se tuvo por desistida por no haber cumplido con las estipulaciones consignadas en las bases que lo regularon, y el tercer concurso se adjudicó al Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) para la operación de 32 Telecentros.

así como los requerimientos de información a ser levantada a modo de seguimiento y estadísticas del funcionamiento de cada telecentro⁸.

Población Objetivo y Procesos de Producción de los componentes

La población objetivo se define según el Componente y Subcomponente:

Subcomponente 1.1: Corresponde a lugares donde la columna vertebral (backbone) de telecomunicaciones, que permite a los nodos comunicarse entre sí y con el resto del mundo, es inexistente o inadecuada, no es privadamente rentable construirla, por lo que el Programa se propone atender esta necesidad. No es posible estimar el tamaño de su población potencial, objetivo ni beneficiaria, debido a que este Subcomponente no llega directamente a los beneficiarios finales ya que produce servicios intermedios de telecomunicaciones⁹.

Subcomponente 1.2: Comprende a los habitantes de localidades especialmente rurales¹⁰ de bajos ingresos, con mayor concentración de población, que se ubiquen en zonas productivas, que cuenten con factibilidad energética y características geográficas que permitan implementar la tecnología. A estas localidades se agregan aquellas en las que exista un compromiso del Ejecutivo de dotar con presencia de servicios de telecomunicaciones¹¹.

Componente 2: Corresponde a barrios¹² seleccionados por el MINVU en el marco del Programa de Recuperación de Barrios, estos barrios se caracterizan por el escaso o inexistente acceso de la población a servicios digitales, y el uso de conectividad digital, donde no es privadamente rentable solucionar esta carencia.

A continuación se resume el proceso de producción del *primer Componente*:

Caracterización de localidades y elaboración de Ficha de Alcance del proyecto asociado a cada localidad: Luego de la selección de prioridades que cumplen con el perfil definido como población potencial y objetivo, el Departamento de Ingeniería de la División Gerencia del Fondo registra también las condiciones iniciales que caracterizan a las localidades seleccionadas. Por otro lado, en esta etapa, esta División diseña los proyectos concursables a llevar a cabo para beneficiar a dichas localidades (los objetivos, presupuestos y plazos generales). Todos estos antecedentes se registran en la Ficha de Alcance.

⁸ Este proyecto es denominado "Conectividad para las Redes de Servicios y sus Respective Barrios y Telecentros Comunitarios de Información".

⁹ En general, las concesionarias de servicios intermedios corresponden a las operadoras de las Redes de Alta Capacidad, que dan conectividad a concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones, y de las redes privadas para el caso de Servicios Limitados, de modo que el beneficio a la población en general (o ciudadanía) se genera de modo indirecto, ampliando las capacidades de interconexión de modo ajustado a lo que la legislación sectorial exige. Esas capacidades ampliadas pueden beneficiar a cualquier persona que realice tráfico de telecomunicaciones a través de esos servicios intermedios.

¹⁰ Corresponde a un total de 6.094 localidades a nivel nacional y 3.725.085 personas.

¹¹ Criterios de selección de localidades: 1) Productivo: Solicitudes de conexión a servicio a determinadas localidades presentadas cada año por MINAGRI, SERCOTEC, SERNATUR y la recopilación realizada en las mesas TIC regionales en el año señalado. 2) Poblacional: Localidades con mayor concentración de población (INE, Censo 2002). 3) Técnico: Localidades con factibilidad energética y características geográficas que permitan implementar la tecnología, considerando economías propias del diseño de redes de telecomunicaciones. 4) Comunal: Toda comuna, a excepción de las comunas insulares, y aquellas que son principalmente no rurales, contarán con al menos una localidad beneficiada. 5) Político: Localidades en las que exista un compromiso del Ejecutivo de dotar con presencia de servicios de telecomunicaciones.

¹² Corresponde a 200 barrios de los cuales, al momento, se han beneficiado un total de 45 barrios lo que corresponde a una población beneficiaria de 116.656 personas.

Diseño técnico: Con el maestro de localidades¹³ caracterizadas y la información técnica que se recopila a partir de los proveedores de equipos¹⁴ el Departamento de Ingeniería en conjunto con profesionales que el CDT asigna a cada proyecto elige la solución tecnológica óptima para la elaboración del proyecto. Con esta información se define el servicio básico a exigir en las bases del concurso y los estándares de calidad.

Justificación del subsidio: Una vez determinadas las inversiones necesarias se estima el monto del subsidio a la inversión en instalación de infraestructura de telecomunicaciones.

Elaboración de bases y concurso: Para cada concurso se elaboran Bases Generales que corresponden al contexto en el cual se enmarcan los concursos del FDT para un determinado año. Adicionalmente se generan bases específicas que establecen las especificaciones y condiciones particulares de éste.

Recepción de obras y reclamos: La División de Fiscalización es la encargada de recepcionar las obras de las empresas adjudicatarias o permisionarias de los concursos del FDT y, en general, de todos los concesionarios de la SUBTEL. Además recibe los reclamos y denuncias por incumplimiento de obligaciones de prestación de servicio, en el marco de lo estipulado en las bases de concurso FDT y en los decretos o los permisos otorgados.

Pagos: Se gestionan a través de la División Administración y Finanzas, de acuerdo a las bases de cada concurso, una vez que se recepcionan las obras por parte de la División Fiscalización y se autoriza dar curso al pago correspondiente o a la ejecución de las garantías, multas y/o sanciones, en caso de la no recepción en el plazo o calidad establecida en las Bases.

El proceso de producción del *Componente 2* partió con la definición de barrios priorizados por el MINVU. Posteriormente SUBTEL celebró convenios de colaboración con un grupo de Instituciones de Educación Superior. De esta forma las distintas redes a operar fueron distribuidas entre universidades como se indica a continuación, con 41 telecentros:

- a) Red Norte (Región de Arica y Parinacota hasta Región de Coquimbo): Universidad Arturo Prat.
- b) Red Norte Centro (Región de Valparaíso): Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- c) Red Metropolitana (Región Metropolitana): Universidad Central.
- d) Red Sur (Región del Libertador General Bernardo O'Higgins hasta Región de Magallanes, excluidas las regiones de Los Lagos y Los Ríos): Universidad de La Frontera.
- e) Red Sur ULA (Región de Los Lagos y Los Ríos): Universidad de Los Lagos.

¹³ El maestro de localidades es la base de datos que reúne la totalidad de entidades que se consideran para los concursos a realizar. Actualmente el maestro de entidades está conformado por información del CENSO 2002 para cada una de las localidades consideradas.

¹⁴ En general, se sostienen reuniones con los proveedores de equipos o "Vendors", a objeto de contar con información actualizada de las tecnologías disponibles y las capacidades técnicas nominales de los equipos a considerar como parte de la solución técnica esperada. Además este análisis permite establecer e implementar criterios de neutralidad tecnológica en la elaboración de las Bases del Concurso Público respectivo.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño del Programa

El problema que da origen al Programa FDT está bien identificado pues se relaciona con la imposibilidad de acceder a las redes y servicios de telecomunicaciones, por parte de la población que habita zonas rurales, extremas y urbanas de bajos ingresos, y sus habitantes han sido definidos como la población objetivo del Programa. Esta imposibilidad se debe a que no es rentable para empresas privadas proporcionar los correspondientes servicios de telecomunicaciones, debido al aislamiento por condiciones geográficas o tecnológicas, el alto costo de inversión y operación que significa disponer de estas tecnologías, en particular en lugares apartados, de tal manera que la demanda de esos sectores es insuficiente para rentabilizarlos privadamente, aún en los casos en que son socialmente rentables.

El Programa ha estructurado su funcionamiento mediante la entrega de subsidios a la oferta de infraestructura de telecomunicaciones a concesionarios, permisionarios de servicios, universidades y empresas en general. En el periodo en evaluación ha focalizado su esfuerzo en zonas rurales y extremas, y ha desarrollado una mayor segmentación de la población al intentar atender a nivel de localidades. Todo lo cual se considera apropiado para el propósito perseguido.

Al respecto, la nueva jefatura del Programa¹⁵ ha informado de la intención de realizar una reorientación significativa en su accionar, posterior al vencimiento del Fondo en Abril de 2011. Este rediseño consiste en el cambio del subsidio a la oferta por un subsidio a la demanda por servicios de telecomunicaciones en zonas que al momento poseen conectividad (acceso) gracias a la intervención del Fondo y que requieren de un fomento más directo al uso estas tecnologías.

Sin embargo, actualmente el Programa no mide adecuadamente el cumplimiento de su objetivo a nivel de propósito, el cual se refiere explícitamente no solo al acceso sino también al uso de la tecnología instalada. Si bien el supuesto que toda la población se beneficia de los proyectos al tener la posibilidad de utilizarlos (atributo acceso), el uso efectivo no ha sido medido hasta el momento y en el diseño del Programa no existen actividades ni mecanismos que apunten a recopilar esta información, y no se tiene previsto disponer de ellos.

Por otro lado, también para el caso del componente 1, se evidencia la ausencia de al menos dos actividades de importancia que no están actualmente contempladas referidas a: 1) Levantamiento periódico de necesidades a través de la actualización del catastro existente y mejorado; 2) Fiscalización de la operación, lo que debiera realizarse posteriormente a la recepción de obras, y debe extenderse por todo el periodo de duración del contrato, de manera de asegurar el correcto funcionamiento de la infraestructura instalada. Asimismo, debiera fortalecerse la actividad de seguimiento y evaluación en el caso de ambos componentes del Programa. Actualmente, aunque en el diseño de ambos componentes se contempla esta actividad, el Programa no cuenta con registros y sistematización de la información como por ejemplo, uso de la tecnología instalada, satisfacción de usuarios, reclamos, etc. Se espera que a partir de esta información se realice un monitoreo constante y evaluaciones ex-post de los proyectos adjudicados.

Las poblaciones: potencial, objetivo y beneficiarias, se encuentran adecuadamente definidas.

¹⁵ Que asumió en abril de 2010, durante la presente evaluación.

Los indicadores propuestos a nivel de los distintos ámbitos de control (procesos, productos y resultados) resultan insuficientes, pues no dan cuenta de todas las dimensiones que deben ser consideradas ni explicitan cuáles son sus ámbitos de control. En este sentido, tres aspectos a observar en la MML son la ausencia de indicadores asociados a la dimensión de eficiencia, la fuerte concentración (5 de los 9 indicadores) que se hace en indicadores de eficacia, y la mínima referencia (1 de los 9 indicadores) a sus ámbitos de control.

No se explicitan metas para ninguno de los indicadores. Esto limita la calidad del diseño del Programa en su aspecto evaluativo ya que, al no existir metas asociadas a los distintos indicadores, éstos cumplen solamente un rol descriptivo, sin aportar información sobre si lo descrito implica un buen desempeño del Programa o no.

2. 2. Organización y Gestión del Programa

La estructura organizacional del Programa ha evolucionado positivamente, con la creación de una División dedicada exclusivamente a la gerencia del Programa FDT¹⁶, en reemplazo del escenario anterior en el cual la ejecución del Programa era solo una de las variadas actividades de la División de Acceso Universal. Este nuevo esquema ha permitido tener un Jefe de División con la exclusiva responsabilidad de gestionar el Fondo, decisión que permite asignarle mayor tiempo y tener de manera más permanente y directa informado al Subsecretario del avance en la ejecución del Programa, aspectos altamente favorables para la gestión del Programa. Por otro lado, el Programa ha conformado, a través de su División-Gerencia FDT, un equipo de profesionales suficiente en cuanto a cantidad (más de 50 personas¹⁷) y especialidades (considera Geógrafos, economistas, abogados, ingenieros) lo que permite hacerse cargo de la ejecución del Programa.

Otro elemento destacable durante el período de evaluación se refiere a la decisión de dotar de una estructura regional al Fondo, al sumar Asesores Regionales¹⁸ en cada una de las capitales regionales, para atender los temas de telecomunicaciones y conectividad digital del territorio, y estar a cargo de recoger las demandas y necesidades de telecomunicaciones que se levantan en las regiones, el levantamiento de información territorial, y el contacto con los gobiernos locales, organizaciones ciudadanas y redes productivas y de servicios.

Respecto de los criterios de focalización y mecanismo de selección de localidades a beneficiar, se observa que si bien la decisión de convocar a otras instituciones estatales (MINAGRI, SERCOTEC y SERNATUR) para que participen proponiendo localidades es valorable ya que son estas instituciones quienes tienen mayores antecedentes de las realidades locales; se detecta la necesidad de incorporar otros sectores económicos y sus organismos representantes, estos sectores podrían ser por ejemplo el minero y pesquero¹⁹.

Respecto de la metodología utilizada para calificar las localidades propuestas y seleccionar las beneficiarias, se observa la necesidad de actualizar la información contenida en el catastro de localidades, ya que actualmente, la información se sustrae

¹⁶ A partir de inicios de 2008.

¹⁷ Incluye personal de la División Gerencia FDT y también los Asesores Regionales.

¹⁸ Suprimidos a contar de junio de 2010, por haberse finalizado las actividades encomendadas. Durante el 2010, el Programa, decidió contratar asesorías específicas, solo en caso de presentarse la necesidad de levantamiento de información a nivel local. Esta decisión fue tomada como resultado del interés del Programa en mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, dado que el año 2010 será un año donde las actividades estarán concentradas en la recepción de proyectos y puesta en marcha de obras y fiscalización, más que en diseño de nuevos concursos.

¹⁹ Podrían ser SERNAPESCA y Ministerio de Minería.

mayormente del CENSO 2002, pudiendo no ser representativa de la situación actual de cada localidad. Por otro lado, también sería deseable incorporar un mecanismo de priorización entre las localidades ya que en la actualidad solo se conoce el resultado de la selección; es decir, cuáles son las localidades beneficiadas según si cumple o no los criterios de pobreza, ruralidad, perfil productivo, concentración de población y factibilidad energética; sin embargo, de este grupo seleccionado, no es posible conocer cuáles son las localidades más vulnerables frente a sus necesidades de comunicación y por qué. Por todo lo señalado anteriormente, se concluye que el mecanismo utilizado para la selección de localidades es perfectible.

El programa no dispone de un instrumento para realizar un monitoreo y seguimiento a los proyectos ejecutados, excepto en el caso de los barrios, en que se contempla el establecimiento de una línea base y posterior evaluación de impacto por parte de las universidades a las que se asigna la operación del respectivo telecentro. Para el resto del Programa, el Sistema de Reclamos es el único instrumento del que se dispone para realizar un monitoreo y seguimiento a los proyectos ejecutados; sin embargo, este sistema es absolutamente insuficiente, pues solo es de carácter reactivo (de manera que no se activa salvo que exista un reclamo de un usuario) y además no discrimina entre los proyectos financiados por el Fondo y otros proyectos financiados por la SUBTEL, por lo que no informa al Fondo salvo que ante algún reclamo se llegue a la etapa judicial.

2.3. Eficacia y Calidad del Programa

La eficacia del Programa se mide según el número de personas beneficiadas por la conectividad en el caso de los servicios prestados a consumidor final. Sin embargo, esto deja fuera de la medición a los servicios que no se pueden asociar a una población establecida, como es el caso de los servicios intermedios²⁰ del Subcomponente 1.1 y de un proyecto del Subcomponente 1.2 (telefonía celular en rutas de Antofagasta, que beneficia a quienes transitan por esas vías). El cuadro siguiente presenta cifras de los beneficiarios del Programa a través de sus dos componentes

Cuadro N°1
N° de Beneficiarios Efectivos Años 2006-2009 (por región)²¹

Región	Componente 1	Componente 2	Total
1	905	3.784	4.689
2	0	5.404	5.404
3	461	900	1.361
4	1.167	2.512	3.679
5	1.161	1.276	2.437
6	359	13.056	13.415
7	2.830	1.440	4.270
8	0	2.548	2.548
9	177	10.576	10.753
10	82.308	4.040	86.348
11	311	12.000	12.311
12	62	15.252	15.314
13	0	6.724	6.724
14	2.068	768	2.836
15	142	36.376	36.518
Total	91.951	116.656	208.607

Fuente: Base de datos del Programa FDT.

²⁰ Servicios prestados a empresas concesionarias o permisionarias de telecomunicaciones, para conectarse entre ellas cursando tráfico originado en sus respectivos clientes sin que sea identificable a qué población corresponden.

²¹ Incorpora únicamente los beneficiarios del Subcomponente 1.2 y del Componente 2. Los beneficiarios del subcomponente 1.1 no son cuantificables, tema que se explica más adelante.

La producción de los Componentes del Programa ha cumplido razonablemente con la parte del Propósito relativa al acceso y logra impactar a una porción significativa de la población que presenta el problema. Una vez terminadas las obras actualmente en curso (del subcomponente 1.2), el Programa mejorará la conectividad digital de un estimado de 3.725.085 personas (un 47% de la población potencial identificada)²². Sin embargo, la no disponibilidad de información sobre: a) los beneficiarios del Subcomponente 1.1 y b) el uso de la infraestructura provista mediante el Programa, no permite emitir un juicio global sobre si la producción del Programa ha llevado o no (y en qué grado) al logro de su Propósito en lo que refiere al uso de la tecnología financiada por el Fondo.

El Programa a través de su componente 2 ha adjudicado la operación de 177 telecentros de los cuales se encuentran en operación 45. La dificultad que encuentra el Programa en la puesta en operación de los telecentros tiene que ver con que la puesta en marcha de éstos finalmente depende de las acciones del MINVU y su Programa de Recuperación de Barrios, lo que ha presentado demoras de tipo administrativo, no controlables por el FDT²³.

El Programa no ha efectuado una encuesta de satisfacción a los clientes, que permita conocer la evaluación que tienen estos de los servicios que ha subsidiado el Programa.

2.4 Antecedentes Financieros

El Programa reviste una muy alta importancia dentro de las actividades de la SUBTEL, llegando durante el período evaluado a representar casi la mitad de su presupuesto total (49% en promedio durante el período 2006-2009), lo que se considera consistente con su condición de ser una fuente de subsidio a las telecomunicaciones, y en particular a la generación de infraestructura de telecomunicaciones en sectores en que la demanda privada es insuficiente para motivar a las empresas, pero la demanda social justifica el subsidio dentro del rol subsidiario del Estado. Por otro lado, el respaldo político del Programa queda claro al comprobar el fuerte incremento que, en el período, experimenta su presupuesto (120% durante el período 2006-2010) desde 3.844.935 miles de pesos en el año 2006 hasta 8.894.050 miles de pesos en el año 2010 (ambas cifras en pesos 2010).

2.5 Eficiencia y Economía

Por el desfase entre la asignación de cada proyecto y su puesta en operación, no es posible evaluar la eficiencia del Programa en base a los indicadores previstos en el diseño del presente instrumento de evaluación de programas gubernamentales; esta dificultad se ve agravada por el hecho que el Programa no lleva un registro de beneficiarios, pues las cifras presentadas en el informe corresponden a estimaciones que realizó el Programa para responder a las solicitudes de información en el marco de esta evaluación. El gasto total por beneficiario para el quinquenio 2006-2010 es de \$ 7.460 y el gasto en administración por beneficiario (para el caso del subcomponente 1.2) es de \$ 457 ambas medidas en pesos de 2010, lo que se considera adecuado

²² Esto debido a que durante el período de evaluación los proyectos del Fondo estuvieron mayormente en proceso de construcción de obras y recién a partir de 2009 fueron iniciando operaciones. Durante el 2010 el Programa ha expresado su prioridad de iniciar operaciones para la gran mayoría de los proyectos, con lo que se espera el aumento exponencial de los beneficiarios.

²³ Al respecto, el Programa ha manifestado la voluntad y compromiso (manifestado en el convenio suscrito con el MINVU) de culminar hasta el 2011 con la provisión de los telecentros faltantes para alcanzar los 200 barrios que se ha propuesto beneficiar el Programa de Recuperación de Barrios del MINVU.

para este tipo de programas ya que el gasto en administración corresponde a un 6% del gasto total por beneficiario²⁴.

El gasto en administración como porcentaje del gasto total del Programa se mantiene en niveles bajos (6% promedio del período evaluado) salvo en 2007 (alcanzó un 12%), año en que se aprecia el impacto de un 88% de incremento en el gasto en personal – debido a que desde ese año se incorpora el gasto en personal del FDT como glosa en el presupuesto, separada de los gastos administrativos de la Subsecretaría en general, acompañado de una disminución del 26% en el gasto total (que en parte se explica por no tener en ese año el arrastre de gastos comprometidos que explicó el rubro “otros” en 2006, año en que el Programa no realizó concursos). La cifra global del cuatrienio, según la cual el 6% del gasto total corresponde a los gastos de administración, es considerada adecuada por el Panel. Estas cifras no consideran las actividades de seguimiento durante la operación de los proyectos, a cargo de la División de Fiscalización, y cuyo costo debería en rigor agregarse al gasto en administración del Programa.

El Programa comienza ejecutando el 100% de su presupuesto en 2006, pero luego desciende hasta terminar el período ejecutando en 2009 sólo el 68%. Ello se explica porque el Programa debe presupuestar el total de los subsidios previstos en los llamados a concurso, pero como asigna los concursos por subsidio requerido normalmente, en tanto los postulantes compitan efectivamente, el subsidio efectivo es inferior al presupuestado. En el conjunto de los cuatro años, sólo ha ejecutado el 74% de su presupuesto. Ello podría estar reflejando un problema de gestión del Programa, al planificar el gasto (a través de su presupuesto) de forma poco realista.

El FDT ha obtenido el aporte de un proyecto BID en 2006 (por el 8% del financiamiento total del año), además de aportes desde gobiernos regionales para la ejecución de proyectos en las respectivas regiones de un 8% en 2007 y 7% en 2008. No se obtuvieron aportes en 2009, pero deben realizarse en 2010 aportes de los gobiernos regionales, por el 50% del proyecto de Infraestructura Digital para la Competitividad e Innovación asociado al subcomponente 1.1 y 1.2 (por un valor total de \$ 22.567 millones), además de los \$ 1.300 millones comprometidos por el Gobierno Regional de Antofagasta para el Proyecto de Telefonía Móvil a Rutas de las Región de Antofagasta asociado al subcomponente 1.2. Ambos proyectos fueron asignados el 21/12/09 así como M\$ 291.000 que debe traspasar la SUBDERE por la conectividad de localidades intermedias de la provincia de Palena asociado al subcomponente 1.1 y 1.2. La capacidad de obtener aportes externos es evaluada positivamente, ya que permite multiplicar el esfuerzo generado por los recursos presupuestarios, así como el logro efectivo de aportes que se observa durante el período, y los importantes montos logrados para los dos proyectos que adjudicó a fines del año 2009.

3. Justificación de la Continuidad del Programa

El problema que da origen al Programa sigue existiendo. En efecto, aún hay importantes segmentos de la población que no tienen la posibilidad de acceder a todos los beneficios de la conectividad y por lo tanto no pueden hacer uso de tecnología que está disponible y es conveniente. Existe además una parte no cuantificada, pero indudablemente significativa, de la población que desconoce o conoce sólo parcialmente las formas de acceder a las Tecnologías de la información y los servicios

²⁴ Deben reconocerse las limitaciones de los datos, que consideran beneficiarios a personas que adquieren conectividad (independientemente de que la usen o no) y que el número estimado de beneficiarios corresponde sólo a aquellos proyectos del Subcomponente 1.2 en que se pudo estimar el número de beneficiarios.

de telecomunicaciones. Más aún, todo hace pensar que el ritmo de innovación en el sector no se detendrá y seguirán apareciendo nuevas necesidades en el.

Por lo anterior el Panel considera conveniente la continuidad del Programa más allá de su actual fecha de vencimiento, pero debe para ello incorporar las principales recomendaciones especialmente las referidas al necesario seguimiento sobre el uso y evaluación por los beneficiarios, y sobre los cambios que debe incorporarse a los sistemas y procedimientos de selección de beneficiarios en el caso del componente 1. Por otro lado, en el caso del componente 2, el Programa debe analizar, evaluar y decidir, en base a las prioridades gubernamentales del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, cómo evolucionará este componente una vez que se culmine con la intervención y provisión de telecentros en los 200 barrios, lo que probablemente tendrá relación con una nueva forma de operar con el objetivo de fomentar el uso de tecnologías de información, que es a donde apunta este componente.

En particular, el Panel considera que, en caso de optarse por cambiar la modalidad de subsidio a uno a la demanda, deben generarse una completa definición del perfil de consumidores susceptibles de recibir el subsidio, procedimientos objetivos y públicos de priorización y selección de beneficiarios, y seguimiento del uso dado al beneficio, como forma de retroalimentar las decisiones futuras. Otro aspecto a ser tenido en cuenta en este caso es que, salvo que se cuente con estimaciones muy afinadas del impacto del subsidio en la demanda a nivel de unidad local a atender (sean localidades rurales, barrios u otras), existe la posibilidad de que el otorgamiento del subsidio a la demanda no sea suficiente para viabilizar económicamente la inversión necesaria para prestar el servicio, lo que introduce un elemento de riesgo que podría desincentivar a los operadores de telecomunicaciones y limitar el impacto efectivo del Fondo. Por último, se debe estudiar en detalle la viabilidad legal de esta forma de subsidio.

4. Principales Recomendaciones

Diseño

1. Actualizar el catastro de localidades lo que permitirá mejorar y actualizar también la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, lo que implica cruzar indicadores desagregados de pobreza y aislamiento, con información sobre cobertura de telecomunicaciones.
2. Diseñar un procedimiento adecuado para la estimación y registro de beneficiarios en el caso del subcomponente 1.1 que no cuenta con cuantificación a la fecha.
3. Generar los procedimientos y sistemas de información de gestión necesarios para cuantificar los distintos indicadores de la Matriz de Marco Lógico, a fin de disponer de un importante insumo para la necesaria evaluación permanente sobre la marcha del Programa.
4. Establecer explícitamente metas para los diversos indicadores de la Matriz de Marco Lógico y también globales e interanuales de producción, que vayan más allá de las metas por proyecto establecidas en las distintas bases de los concursos. Estas metas globales deben permitir una planificación de mediano plazo y el correspondiente control y estar referidas a aspectos tales como componentes a potenciar (incluyendo la eventual definición de nuevos componentes, en cuanto ésta se haga necesaria por el avance tecnológico, las

coberturas alcanzadas o la generación de nuevas políticas), beneficiarios por componente y otras.

5. Incluir a instituciones vinculadas con los sectores productivos pesquero y minero, de manera que puedan estar representadas sus necesidades en la etapa de levantamiento de localidades candidatas a ser beneficiadas.
6. Incorporar, como parte del proceso de selección de localidades, un mecanismo de priorización de éstas, que por ejemplo, permita la construcción de un índice que otorgue puntajes a las localidades candidatas a ser beneficiadas. Actualmente la base de datos solo muestra si la localidad cumple o no cumple con cada uno de los criterios de selección, lo que no permite identificar las localidades más vulnerables en lo que se refiere a conectividad digital.

Organización y Gestión

1. Incorporar en las responsabilidades del Programa la de realizar el seguimiento de sus proyectos, una vez puestos en marcha. En este seguimiento se debe recoger información al menos sobre:
 - a) el uso de las obras respectivas (básicamente, tráfico);
 - b) las características socioeconómicas, culturales, demográficas y otras de los usuarios, y
 - c) el grado de satisfacción de estos con los servicios del Programa.

Esa información debe ser analizada para retroalimentar los procesos de toma de decisiones del Fondo. Lo anterior es distinto de las atribuciones fiscalizadoras de la SUBTEL que ejerce a través de la División de Fiscalización, y no debe interferir con ellas. Esta recomendación reconoce que la función del Programa no se limita a proveer conectividad, sino culmina en el uso que los beneficiarios den a las obras realizadas, sin el cual éstas difícilmente se justificarían. Su viabilidad viene dada por las atribuciones generales de la SUBTEL, aunque sería aconsejable incorporar en las bases de los concursos, cláusulas específicas que obliguen a la empresa adjudicataria a entregar al Programa la información necesaria.

2. Coordinar con la División de Fiscalización acciones especiales de fiscalización respecto de los proyectos financiados, en que se fiscalice aleatoriamente proyectos del Fondo sin necesidad de la existencia de denuncias de los usuarios.

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

AGOSTO 2010



GOBIERNO DE
CHILE

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y
TELECOMUNICACIONES

ORD.: 4700 GFDT N° 1061

ANT.: Informe final preparado por panel de evaluación.

MAT.: Informa lo que indica.

SANTIAGO, 23 AGO. 2010

**DE : JORGE ATTON PALMA
SUBSECRETARIO DE TELECOMUNICACIONES**

**A : MARIA TERESA HAMUY P.
JEFA DE LA DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN (S)
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

En el marco del informe final, elaborado por el panel de evaluación al programa Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT), de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), en torno a la metodología y recomendaciones identificadas, vengo en comentar:

I. Metodología.

1.1. Es necesario señalar que la matriz de marco lógico construida se acerca más al carácter de matriz de diseño que a una matriz de evaluación, dado el tenor de la actividad que dio origen a su elaboración, en la cual las instrucciones entregadas solicitaban la construcción de indicadores deseables de medir a futuro, más que generar indicadores de medición para el periodo 2006-2010. Por ello es esperable que de su análisis se concluya que la mayoría de los indicadores propuestos por el panel no sean aplicables al periodo de evaluación del programa.

Por otra parte se hace notar que los indicadores propuestos requieren de una reformulación y análisis, por lo que se considera pertinente recalcar que éstas sólo son propuestas, que buscan presentar una opinión y no establecer los indicadores definitivos.

1.2. En cuanto a los requerimientos de información, se dio cumplimiento por parte de esta Subsecretaría en tiempo y forma a todas las solicitudes formuladas por el panel de expertos.

II. Recomendaciones.

En cuanto a las recomendaciones efectuadas por el panel de expertos, vengo en comentar:

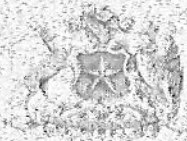
2.1. Incorporar información de seguimiento de los proyectos (tráfico, características de usuarios, grado de satisfacción). Al respecto, se señala que se implementará esta recomendación en todos aquellos casos en que los elementos mencionados sean aplicables al programa, y se cuente con los recursos financieros requeridos para mediciones que se desarrollan a través de metodologías de estudios de



GOBIERNO DE
CHILE

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y
TELECOMUNICACIONES

- 2.2. Coordinar acciones especiales de fiscalización. En cuanto a esta recomendación se puede señalar que es una prioridad de la actual administración, el seguimiento y fiscalización de los proyectos y el cautelar el uso de los recursos asignados a proyectos del FDT. Por tal motivo se han incorporando herramientas de seguimiento y control para cada uno de los proyectos de la GFDT.
- 2.3. Generar definición operacional de la población potencial. Dada la naturaleza de los proyectos del programa, no es posible generar una definición única de la población potencial a atender, por ejemplo, en los proyectos de infraestructura de redes de transmisión de alta capacidad (servicios intermedios).
- 2.4. Establecer un procedimiento estandarizado para la selección de entidades. A partir del año 2009 y en virtud del proceso de certificación ISO 9001, los procesos de priorización y selección de localidades beneficiadas se realiza en función de la aplicación de criterios de focalización. Criterios técnicos que resultan en una jerarquización de acuerdo a la ponderación de éstos según su pertinencia en cada proyecto. Los criterios de selección son objeto de permanente revisión de modo de mejorar su capacidad como instrumento de selección. Como consigna el panel, parte de los proyectos del FDT obedecen a definiciones políticas de gobierno, en cuyo caso no siempre es factible aplicar el procedimiento de selección de entidades.
- 2.5. Incluir a instituciones vinculadas a otros sectores de la economía. A la fecha se han realizado en virtud de esta recomendación reuniones de coordinación con instituciones de otros sectores de manera de incorporar sus requerimientos en la cartera de proyectos del programa. Por ejemplo, Sernapesca.
- 2.6. Establecer metas para los indicadores de la Matriz de Marco Lógico (MML). En función de la planificación estratégica de la Subsecretaría año 2010-2014, se establecerán las metas en la MML, y en función de los recursos (que ya fueron solicitados en presupuesto año 2011), se podrá llevar a cabo un seguimiento de acuerdo a lo que señala la recomendación.
- 2.7. Generar procedimientos y sistema de información de gestión para cuantificar indicadores de la MML. Se acoge la recomendación, con la consideración de que el cumplimiento de ésta en cuanto a la medición del grado de satisfacción de usuarios, así como, el upgrade de sistemas de fiscalización que permitan identificar tráficos y reclamos asociados a beneficiarios de proyectos del FDT, pasa por contar con los recursos solicitados en el marco del proceso presupuestario del año 2011.
- 2.8. Generar dentro de la estructura del División GFDT una unidad encargada del seguimiento de los proyectos del FDT una vez puestos en marcha. Se encuentra en fase de implementación una estructura que responde a lo señalado en la recomendación, así como, instrumentos que apoyan la gestión.
- 2.9. Generar instancias de análisis y evaluación de los resultados del programa. En el marco del proceso presupuestario 2011 se solicitan recursos orientados a la medición de impacto de los proyectos del FDT.



GOBIERNO DE
CHILE

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y
TELECOMUNICACIONES

2.10. Establecer explícitamente metas globales e interanuales de producción. En función de la planificación estratégica 2011 – 2014 de la Subsecretaría se definen metas globales para el programa para el citado periodo, así como, se establecen proyectos, tareas y criterio de éxito específicos para cada uno de ellos.

Saluda atentamente a Ud.,



JORGE ATTON PALMA
Subsecretario de Telecomunicaciones

PRN/mtg/pom/jpl/rza

DISTRIBUCIÓN:

- Dirección de Presupuestos
- Gabinete Subsecretaría de Telecomunicaciones
- División Gerencia del FDT
- Oficina de Partes