



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA
SUBSIDIOS
AL TRANSPORTE
REGIONAL
(STR)**

**MINISTERIO DE
TRANSPORTES
Y
TELECOMUNICACIONES**

JUNIO 2002

SÍNTESIS EJECUTIVA – N° 13
SUBSIDIO AL TRANSPORTE REGIONAL
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1998 – 2001

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2002: \$1.545 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Mejorar las condiciones de vida de los habitantes de localidades aisladas y contribuir a su integración económico-productiva y territorial.

1.2 Propósito

La población de localidades aisladas cuenta con servicios regulares de transporte de pasajeros y de carga hacia localidades de mayor desarrollo económico y social.

1.3 Población Objetivo.

Habitantes de localidades aisladas que, de acuerdo a criterios de rentabilidad social definidos por la SUBTRANS, sean merecedores de un subsidio al transporte y que, además, hayan presentado por intermedio de sus autoridades la solicitud respectiva al programa¹.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria del programa corresponde a todos los habitantes de localidades aisladas que cuentan con servicios regulares de transporte subsidiados por el programa. En el período 1998-2001 la población beneficiaria aumentó en un 26% llegando a 64.520 personas el año 2001.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa es ejecutado por la Subsecretaría de Transportes (SUBTRANS) a través de las Intendencias y las Secretarías Regionales Ministeriales de Transporte y Telecomunicaciones (SEREMITT). Este no tiene período de término establecido y su alcance geográfico está limitado por la existencia de localidades aisladas en el país. Actualmente opera en las regiones V, VII, VIII, IX, X, XI y XII, concentrando sus actividades en las regiones X, XI y XII que son las que cuentan con un mayor número de servicios de transporte subsidiados.

El programa se financia en un 100% con fondos sectoriales asignados mediante Ley de Presupuestos.

¹ Para efectos de este programa, las localidades aisladas corresponden a aquéllas que no cuentan con servicios regulares de transporte.

Una de sus principales características es el alto grado de descentralización, ya que el diseño de los servicios - recorrido, frecuencia, tarifas, etc-, la licitación y adjudicación a los operadores y la administración de los fondos, son realizadas por el nivel regional.

1.5.1. Componente 1: Subsidio a la oferta.

Entrega de subsidios a empresas con el fin de permitir el establecimiento de servicios regulares de transporte de pasajeros y de carga.

La producción de este componente se inicia con la presentación de solicitudes de subsidio a la Intendencia o SEREMITT por parte de la comunidad, del municipio o de la gobernación. En esta solicitud se debe entregar información a la SEREMITT que le permita diseñar el servicio y evaluar si se justifica la entrega del subsidio. Posteriormente, esta evaluación es enviada a la SUBTRANS, la que revisa los antecedentes y recomienda técnicamente la aplicación o no aplicación del subsidio.

Una vez completada esta etapa, la SUBTRANS elabora el presupuesto del programa incorporando las nuevas necesidades y lo envía a la DIPRES, donde sigue el trámite normal de formulación de la Ley de Presupuestos. Una vez establecido el marco presupuestario anual, la SUBTRANS informa a las regiones los montos disponibles.

Teniendo como referencia dicho marco, la Intendencia, con el apoyo técnico de la SEREMITT, elabora las bases de licitación de los subsidios y realiza el proceso de selección y adjudicación. Este trabajo se realiza para subsidios nuevos y antiguos, puesto que casi la totalidad de los actuales contratos tienen vigencia anual.

Concluida esta etapa, la Intendencia firma los contratos respectivos y, con el apoyo de la SEREMITT, fiscaliza la ejecución del programa, que consiste básicamente en una revisión documental y en terreno del cumplimiento, por parte del operador, de las condiciones del contrato.

Posteriormente, efectúa los pagos a los operadores de acuerdo a los servicios efectivamente prestados.

Finalmente, la Intendencia rinde cuentas a la SUBTRANS de los desembolsos efectuados y de los servicios realizados durante el año.

Componente 2: Subsidio a la demanda.

Entrega de subsidios a las personas de localidades aisladas con el fin de permitir el acceso de los habitantes de menores recursos a servicios de transporte.

Al igual que el subsidio a la oferta, la producción de este componente se inicia con la presentación de solicitudes a la Intendencia o la SEREMITT por parte de la comunidad, del municipio o de la gobernación, la que es evaluada a nivel regional y luego revisada por la SUBTRANS. Una vez aprobado el subsidio y el marco presupuestario se informa a las regiones los montos disponibles.

El Municipio o la Gobernación Provincial identifica a los beneficiarios del servicio y les entrega una credencial que les permite acceder al servicio de transporte con un descuento en la tarifa. El porcentaje de descuento es variable en función del nivel socio-económico del beneficiario y en general tiene un máximo de 50% del valor de la tarifa. Los usuarios hacen uso del servicio de transporte mediante el pago de la tarifa con descuento, al que acceden mediante la presentación de la credencial. Además el usuario debe inscribirse en una nómina o planilla, anotar su nombre, RUT y firmar.

Una vez al mes o bien cuando se ha acumulado un número suficiente de viajes, el operador envía a la SEREMITT las planillas o nóminas de los viajes realizados, visada por la Municipalidad o Gobernación respectiva y con las colillas de los pasajes emitidos. La SEREMITT revisa toda la información y, no habiendo problemas, autoriza el pago.

Finalmente, la Intendencia le rinde cuentas a la SUBTRANS de los desembolsos efectuados.

1.6 Antecedentes Financieros.

El programa se financia íntegramente con recursos provenientes del presupuesto público. No se registran aportes de terceros ni de los beneficiarios. El gasto del Programa aumentó entre los años 1998 y 2001 en un 8,9% en términos reales, alcanzando a los \$1.450 millones el año 2001. El presupuesto para el año 2002 es de \$1.545 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

En términos globales, el diseño del programa ha sido adecuado para el logro de los objetivos. El Programa ha identificado bien el problema o necesidad existente en las localidades aisladas y su diseño ha sido adecuado para resolver dicho problema. No obstante, es necesario que se establezcan mecanismos para detectar cuando éste se ha resuelto en forma definitiva y, por lo tanto, la localidad ya no requiere subsidio.

El mecanismo de presentación de solicitudes por parte de la comunidad organizada ha permitido una aproximación correcta y de bajo costo a la identificación de las necesidades. Sin embargo a juicio del panel, bajo este esquema de funcionamiento es fundamental que se refuerce la difusión del programa, de manera que todas las localidades y regiones tengan un acceso más igualitario a él.

Existe una metodología para evaluar las solicitudes de subsidios, basada en los principios de un análisis de costos y beneficios sociales, pero ésta es muy compleja y en muchos casos no es aplicada por las Intendencias para seleccionar los servicios a subsidiar.

2.2 Organización y Gestión

En términos generales, la estructura organizacional del programa ha permitido la producción de los componentes y el logro del propósito. El programa tiene un alto grado de descentralización en su ejecución, lo cual facilita la identificación de la demanda y el planteamiento de soluciones adecuadas a las particularidades de cada localidad.

En el caso del subsidio a la oferta, se utiliza como mecanismo de focalización y de selección de beneficiarios la detección directa del problema por parte de las autoridades locales y regionales. Esta manera de identificar la demanda implica que el subsidio esta llegando a las localidades y personas que lo necesitan, pero no asegura que el beneficio sea recibido por personas que no forman parte de la población objetivo (ej: turistas en temporada de verano).

En el caso del subsidio a la demanda, existen mecanismos estándares para categorizar socioeconómicamente a los beneficiarios, como son la ficha CAS y el informe social de la municipalidad.

La falta de una re-evaluación periódica de los subsidios a la oferta y demanda existentes podría implicar un grado de desfocalización, puesto que las condiciones socioeconómicas y de aislamiento que justifican la entrega de los subsidios pueden alterarse en el tiempo.

La fiscalización de la operación de los servicios subsidiados es uno de los aspectos débiles detectados en la evaluación; en general, los operadores no envían al contratante información que permita monitorear la operación del subsidio a la oferta. Por otra parte, los responsables del programa manifiestan que existe bajo apoyo administrativo de las Intendencias e insuficiencia de personal en las SEREMITT para abordar estas tareas.

No obstante lo anterior, resulta interesante destacar que en las regiones X y XI esta insuficiencia esta siendo paliada a través de involucrar a la comunidad y otras instancias locales (encargados de establecimientos educacionales y de salud, Carabineros, Capitanía de Puerto) en el control de los servicios, principalmente en la revisión y visación de las planillas entregadas por los operadores.

El pago de los subsidios es realizado por la Intendencia en función de la prestación de los servicios respectivos, tal como lo establecen los contratos. La transferencia de recursos desde la SUBTRANS a la Intendencia se realiza mediante una resolución exenta en la que se establece el monto global de recursos por tipo de transporte. Se debe señalar que bajo esta modalidad subyace potencialmente el riesgo de desvirtuar los objetivos del programa, puesto que no existe un mecanismo formal que obligue a la Intendencia a asignar los recursos exclusivamente a los servicios revisados técnicamente por la SUBTRANS².

2.3. Eficacia y Calidad

Eficacia.

El año 2001 se encontraban en operación 67 servicios de transporte subsidiados, de los cuales 17 correspondían a servicios de transporte marítimo (25%), 7 a servicios de transporte fluvial (10%), 8 a servicios de transporte lacustre (12%), 1 a servicios de transporte aéreo (2%), 33 a servicios de transporte terrestre (49%) y 1 a servicios de transporte ferroviario (2%). Por otra parte, se entregaron subsidios a la demanda en 8 localidades.

² Cabe señalar que de acuerdo a lo informado por SUBTRANS las Intendencias no han usado esta atribución y asignan los recursos a los servicios evaluados por esa Subsecretaría.

Los servicios subsidiados corresponden mayoritariamente a transporte de pasajeros, existiendo sólo cuatro servicios de transporte de carga subsidiados (3 en la XI región y 1 en la XII).

Los niveles de producción medidos en términos de pasajeros y carga transportada se han incrementado moderadamente durante el período de evaluación. El año 2001 los servicios subsidiados transportaron alrededor de 287.000 pasajeros, lo que representa un aumento de 36% respecto de 1998, en tanto que el transporte de carga alcanzó a las 42.400 toneladas; un 6% más que en 1998.

De acuerdo a los indicadores de eficacia definidos para medir el desempeño del programa, éste cumple con sus objetivos a nivel de propósito y componentes. A continuación se presentan los principales resultados de estas mediciones:

La utilización de los servicios subsidiados, medida como cantidad de viajes por habitante, ha fluctuado entre 2 y 3.5 viajes por año.

En cuanto a la frecuencia de los servicios (nº de viajes por año), en general ha existido poca variabilidad. En el periodo de análisis, aproximadamente del orden del 50% de los servicios mantuvieron las frecuencias del año 1998, o del año en que se inició el servicio. Esto estaría confirmando que no existiría una re-evaluación, cada cierto número de años, de los servicios contratados, lo que podría atentar contra la eficacia del programa.

Finalmente, la relación entre viajes efectivos y viajes contratados, muestra que los operadores cumplen con los compromisos adquiridos. Sólo en 3 casos, y sólo para un año en cada caso, se ha registrado que los viajes efectuados fueron menos que los contratados.

Calidad.

No existen mediciones del grado de satisfacción de los usuarios, pero existen medidas indirectas de la calidad de los servicios tales como el número de reclamos y número de atrasos en los servicios.

Los servicios son percibidos como de buena calidad por los usuarios, dado el casi nulo registro de reclamos. Sólo 3 servicios de los 75 en operación el año 2001 registran reclamos y a tasas bajísimas (inferiores a 0.1%). No obstante, la lectura de estos resultados debe considerar que existen factores culturales y socioeconómicas, además de pocas facilidades para materializar los reclamos, lo que podría distorsionar esta medición.

El atraso de los servicios es algo poco frecuente. Sólo 2 servicios reportaron atrasos el año 2001. Esto en cierta medida es coherente con el bajo nivel de reclamos de los usuarios, sin embargo es posible que existan atrasos no reportados que subestimen el cálculo de este indicador.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

El programa muestra un nivel de ejecución del gasto elevado. Durante el período de evaluación este indicador fluctuó entre un 97 y un 99%.

Eficiencia

Se dispuso de la información desglosada por componente y tipo de transporte, de manera que fue posible calcular el costo unitario por beneficiario y por pasajero y carga transportada para cada servicio. Del análisis de estas cifras se desprende lo siguiente:

El desarrollo económico y social de las localidades debería traducirse en un aumento del flujo de pasajeros y de carga, por lo tanto, la tendencia esperada en el largo plazo es una reducción en los costos unitarios del transporte. En el subsidio a la oferta, específicamente en el caso del transporte de pasajeros, se observa la tendencia señalada. Es así como entre 1998 y 2001 se registra una reducción promedio del gasto por pasajero transportado de un 28% real en el caso del transporte terrestre, y de 43% real en el caso del transporte marítimo.

Obviamente esta situación no es homogénea a lo largo de las regiones. El análisis de los casos extremos muestra que en la VII región la disminución de los costos unitarios del transporte terrestre alcanza a un 42% real, entre 1998 y 2001; mientras que el transporte marítimo en la VIII región registra un aumento del gasto promedio de un 15% real, para el mismo período.

En transporte marítimo de pasajeros destaca el caso de la región XI con una fuerte disminución del costo por pasajero, que se explica fundamentalmente por un significativo aumento del número de pasajeros transportados. En la X región también disminuyó el costo medio por pasajero entre 1998 y 2000, incrementándose levemente en el año 2001.

En cuanto a los subsidios a la demanda, las cifras históricas no siguen una tendencia identificable que permita extraer alguna conclusión.

En síntesis, si bien se observa en general una tendencia decreciente en los costos unitarios de los servicios, también se aprecian casos puntuales en que acontece lo contrario, sin que exista suficiente información para identificar las causas.

Los gastos de administración del programa para el 2001, considerando sólo el nivel central ^{3/}, alcanzan a \$26 millones, lo que equivale a un 1,8% del gasto total para dicho año. No se pudo estimar el gasto de administración a nivel regional por las dificultades de estimar el porcentaje de tiempo destinado al programa de los funcionarios regionales.

En cuanto a aspectos del diseño o la operación del programa que podrían afectar la eficiencia, destaca el tema de las bases de licitación. En efecto, al analizar las bases de licitación de una muestra de servicios, el panel evaluador constató diversidad de criterios

^{3/} / Corresponde a una estimación en base a remuneraciones y jornadas dedicadas al programa por parte de los funcionarios de la SUBTRANS en el nivel central.

entre regiones, algunos de los cuales no aseguran que la adjudicación se resuelva a favor del operador que requiere un menor monto de subsidio.

Además, el hecho de que los contratos tengan una duración anual, aparte de la carga administrativa que implica volver a licitar cada año, incrementa los costos de operación de los servicios puesto que, ante el riesgo de perder la licitación al año siguiente, el operador tendería a amortizar los costos fijos en menor tiempo. Obviamente esta distorsión se corregiría alargando el periodo de duración de los contratos.

2.5 Principales Recomendaciones Priorizadas. ⁴

a) Establecer un mecanismo simple de reevaluación periódica de los subsidios entregados en años anteriores. En principio, uno de ellos sería verificar si existen servicios que compitan en la ruta respectiva o si se han producido cambios importantes en el mercado del transporte que afecten los costos o la demanda del servicio y que hagan innecesaria la continuidad de la ayuda estatal.

b) Desarrollar una nueva metodología de evaluación y priorización de los subsidios, que sea fácil de usar (simple y computarizada) y que permita incorporar en forma explícita variables distintas a las valorables económicamente. Para estos efectos se sugiere estudiar la posibilidad de aplicar técnicas de evaluación multicriterio.

c) Perfeccionar las Bases de Licitación del subsidio a la oferta, con el fin de mejorar la eficiencia de este proceso, analizando temas como: duración de los contratos, diversidad entre regiones y tipos de transporte, reajustabilidad, estándares de calidad mínimos y máximos, etc.

Un aspecto importante del perfeccionamiento de las Bases debe ser el definir como criterio para la adjudicación de las licitaciones "el menor monto de subsidio" requerido, siendo el resto de los parámetros de la licitación comunes para todos los oferentes (tarifas al público, equipamiento ofrecido, frecuencia de viajes, etc).

d) Incorporar en los contratos la obligación de que los operadores envíen periódicamente a la SEREMITT información que permita realizar un seguimiento de la ejecución del programa.

e) Incorporar en forma más activa a la comunidad en las labores de monitoreo y fiscalización, para lo cual es necesario desarrollar canales expeditos de control: Libro de Sugerencias y reclamos, Fono 800 , etc.

f) Apoyo administrativo de la Intendencia a la SEREMITT para procesar la información enviada por los oferentes y autorizar los pagos a los operadores de transporte, esto permitiría liberar tiempo y recursos de las SEREMITT para fines de seguimiento, monitoreo y fiscalización.

g) Con el objeto de garantizar un acceso más igualitario de las localidades, difundir el programa en todas las regiones. Para evitar costos elevados se sugiere difundir el

⁴ El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.

programa entre Alcaldes, Concejales, Diputados y Senadores, ya que de esta forma estas autoridades pueden -en su trabajo en terreno y de contacto con la comunidad - difundir el programa y ayudar en la identificación de la demanda potencial.

h) Incorporar en la resolución de traspaso de fondos de la SUBTRANS a las Intendencias el listado de servicios a los cuales se debe asignar el subsidio, para evitar potenciales desvíos de fondos hacia otros servicios.

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

JUNIO 2002



GOBIERNO DE CHILE
SUBSECRETARIA DE TRANSPORTES

Santiago, 28 de junio de 2002.

Señora
Marcela Guzmán Salazar
Jefa División Control de Gestión
Dirección de Presupuesto
Ministerio de Hacienda
PRESENTE

De nuestra consideración:

En el marco del Programa de Evaluación "Subsidios al Transporte Regional", el estudio desarrollado por la DIPRES, permitió a este Ministerio hacer una revisión completa del Programa, tanto en su operación como en su administración, permitiendo identificar importantes gastos administrativos que se utilizan en él, en cuanto a recursos humanos dispuestos en el nivel central y en las Secretarías Regionales, viáticos para fiscalizaciones y publicaciones, entre otros; así como las falencias técnicas existentes en la determinación del monto de los subsidios, en la asignación de éstos y en la reevaluación de los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, el estudio no profundizó en la necesidad de elaborar una nueva metodología de evaluación, reevaluación y asignación de subsidios, así como tampoco en la necesidad de incorporar gastos administrativos al Programa, que permitieran resolver las situaciones antes referidas.

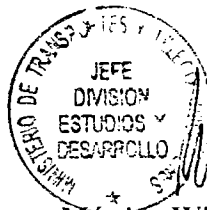
Por otra parte, si bien se observó gran interés en el desarrollo del estudio por parte del panel de consultores, a juicio de la Subsecretaría faltó una mayor profundización de la operación del Programa en regiones, dado que no se consideró ningún viaje que permitiera conocer la realidad de la implementación y operación del Programa en la práctica.




GOBIERNO DE CHILE
SUBSECRETARIA DE TRANSPORTES

Por último, se debe tener presente que si bien este es un Programa orientado a proveer servicios de transportes en zonas aisladas, indirectamente sus objetivos están vinculados a la pobreza, por lo que no se puede desechar la utilización de subsidios a la demanda. Por el contrario, se debe profundizar en su aplicación con el objeto de enfocar el subsidio a quienes realmente lo necesitan.

Saluda atentamente a Ud.,



Mónica Wityk Peluchonneau
Jefe División de Estudios y Desarrollo


MWP/CCA/CTV

c.c.:

- Gab. Subsecretario de Transportes
- Gab. Ministro (Sr. Claudio Seebach - Asesor Ministro MOP)
- División de Estudios y Desarrollo (MTT)
- División de Administración y Finanzas (MTT)
- Sr. Nelson Guzman B. (DIPRES)
- Oficina de Partes (MTT)

DED. 1111.