

SÍNTESIS EJECUTIVA
PROGRAMA CONSEJO DE POLÍTICA
ANTÁRTICA

ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2004

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – Nº 01
CONSEJO DE POLÍTICA ANTÁRTICA (CPA).**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2000 - 2003
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2004: \$824 millones**

1. Descripción del Programa

El Programa Antártico Nacional resume todas las actividades que se realizan en la Antártica con financiamiento del Estado. Para los efectos de la presente evaluación es necesario distinguir entre las actividades que incluye dicho Programa y las actividades que se financian a través del Consejo de Política Antártica (CPA), objeto de esta evaluación. En efecto, las actividades financiadas a través del CPA son un subconjunto de las actividades del Programa Antártico. A modo de referencia, las actividades contempladas en dicho Programa tendrían un costo estimativo^{2/} de \$3.600 millones. De este monto solo una cuarta parte se financiaría con recursos provenientes del CPA.

El CPA^{3/} es un organismo que tiene por función determinar las bases políticas, científicas, económicas y jurídicas de la acción nacional en el Territorio Antártico que depende administrativamente de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. EL CPA es un cuerpo colegiado integrado por ministros y autoridades ministeriales. Los ministros que participan en este Consejo son los de Relaciones Exteriores, que lo preside, de Defensa Nacional y de Hacienda.

Por normativa el CPA está orientado a la formulación y recomendación de políticas en el tema antártico, (DS 495 de RR. EE. de julio de 1998); sin embargo, desde sus inicios el Consejo ha contado con una partida presupuestaria, la que transfiere en su totalidad a los 4 operadores, que son las instituciones que ejecutan las actividades en territorio antártico; Estos operadores son:

- Instituto Antártico Chileno (INACH)
- Ejército de Chile (Departamento Antártico)
- Armada de Chile (División Antártica)
- Fuerza Aérea de Chile (División Antártica)

1.1. Fin

Contribuir al fortalecimiento del Sistema del Tratado Antártico^{4/}.

1.2. Propósito

Se ha fortalecido y afianzado los derechos, intereses e influencias de Chile en el marco del Sistema del Tratado Antártico.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Consejo de Política Antártica 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 Programa Antártico Nacional, presentado a como antecedente en la formulación del presupuesto 2003.

³ Se rige por el DFL N° 161 de RR. EE. De 1978 y su Reglamento DS 495 de RR. EE de 1998.

^{4/} El Sistema del Tratado Antártico es el conjunto de instituciones, normas (que incluyen el Tratado y Protocolos) y reuniones que tratan el tema antártico a nivel internacional. El Sistema lo integran 12 países signatarios del Tratado Antártico, entre los que se cuenta Chile, 15 países adherentes y 27 países consultivos. Los objetivos del sistema son: a) uso de la Antártica para fines exclusivamente pacíficos; (b) facilidades para la investigación científica en la Antártica; (c) facilidades para la cooperación científica internacional en la Antártica; (d) cuestiones relacionadas con el ejercicio de la jurisdicción en la Antártica; (e) protección y conservación de los recursos vivos de la Antártica.

1.3. Población Objetivo y beneficiaria.

Los beneficiarios del programa son todos los habitantes del país, ya que se trata de una política de carácter nacional. No obstante, a nivel de componentes es posible distinguir grupos más específicos de beneficiarios intermedios; por ejemplo, los científicos que viajan a la Antártica en las expediciones financiadas o cofinanciadas por el CPA.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa.

El CPA funciona, además del Consejo de Ministros, con dos Comités Permanentes, ambos de carácter asesor, el Comité de Asuntos Generales y el Comité Asuntos Financieros. Los principales ámbitos de asesoría de éstos Comités son “proponer directrices de políticas, planes y programas a desarrollarse en el Territorio Antártico”; “coordinar eficazmente el conjunto de actividades de los operadores antárticos”; “proponer los estudios, planes e investigaciones que el Estado estime conveniente realizar en el Territorio Antártico”; “estudiar y proponer modificaciones legales y administrativas que se requieran para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que se derivan del Tratado Antártico”; “estudiar y proponer el financiamiento de las actividades de apoyo que demande el cumplimiento del Programa Antártico”.

Existen Secretarios Ejecutivos tanto para el Consejo como para los Comités, que cumplen funciones de Jefe de Gabinete.

El INACH cumple las funciones administrativas y contables relacionadas con la asignación de los recursos del CPA. El INACH transfiere los fondos a los operadores, incluido el propio INACH, y luego recibe mensualmente rendiciones de los fondos ejecutados.

El CPA no cuenta con personal propio, todas las actividades administrativas son realizadas por funcionarios del INACH o del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Programa, durante el periodo de evaluación, se desarrolló a través de los siguientes componentes:

1.5.1. Componente 1. Se ha fortalecido la presencia territorial de Chile en la Antártica. El CPA financia en parte las actividades de mantención y operación de bases permanentes, bases de verano y refugios, realizadas por los operadores antárticos. Cada operador desarrolla sus actividades de mantención y operación de acuerdo a su propio programa, y se coordina con los otros operadores cuando así lo requiere.

1.5.2. Componente 2: Se ha asesorado y entregado apoyo operativo y logístico a los diferentes programas y proyectos que se desarrollan en el territorio chileno antártico. El CPA financia en parte el apoyo logístico y operativo que los operadores antárticos brindan a las misiones y expediciones antárticas, tanto nacionales como internacionales. Este apoyo incluye la entrega de los conocimientos y entrenamiento necesario para permanecer en la antártica en forma segura, la entrega elementos materiales y el transporte requeridos.

El apoyo operativo y logístico a los proyectos que se ejecutan en la Antártica se entrega debidamente programado y sujeto a factibilidad técnica y financiera. Normalmente, la programación abarca un período superior a un año.

1.5.3. Componente 3: Se ha desarrollado, promovido, coordinado y difundido la investigación científica y tecnológica antártica de interés nacional e internacional. El CPA financia parcialmente el desarrollo de la Expedición Científica Antártica del verano y la preparación de la de septiembre de cada año. Cada expedición implica la realización de diversos proyectos de investigación científica y

tecnológica. Posteriormente se difunden los resultados de estas investigaciones de modo de fortalecer, por este medio, los derechos e intereses de Chile en la Antártica.

La investigación científica es la actividad más importante que se realiza en la Antártica. El INACH tiene la supervisión de este tipo de actividades, sean o no financiadas por el CPA. La mayor parte de los proyectos científicos son realizados por las Universidades.

1.5.4. Componente 4: Se ha evaluado el impacto ambiental de las actividades y proyectos desarrollados en la Antártica. El CPA financia en parte actividades de protección ambiental desarrolladas por los operadores (instalación de incineradores por ejemplo), y a través de su participación en la Comisión Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental Antártico (CONAEIA)⁵, certifica el cumplimiento del Protocolo sobre protección del medio ambiente del Tratado Antártico. Esta certificación se refiere al cumplimiento de normas sobre tratamiento de aguas servidas, tratamiento de desechos, extracción de basura y, en general, todo lo que tenga que ver con el impacto ambiental de las actividades realizadas en la Antártica.

1.6. Antecedentes Financieros

El presupuesto asignado al CPA se ha mantenido sin muchas variaciones durante los últimos siete años. En el período de evaluación mostró una leve tendencia a la baja, pasando de \$890 millones en el año 2000 a \$824 millones el año 2004.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

Tanto la condición de Chile como país signatario del Sistema del Tratado Antártico, como la Política Antártica, aprobada y oficializada por un Decreto Supremo, ameritan la creación de una institucionalidad que integre la visión de los distintos actores relacionados con el tema antártico.

El panel estima que el diseño establecido en la Matriz de Marco Lógico refleja adecuadamente las actividades y objetivos planteados en el período de evaluación. En la lógica vertical las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivos son adecuados. Respecto a la lógica horizontal los indicadores elaborados, particularmente a nivel de propósito, no permiten medir adecuadamente dicho objetivo.

No obstante, este diseño que considera el financiamiento de actividades es inconsistente con la normativa del CPA, que solo le otorga atribuciones de coordinación y asesoría.

2.2 Organización y Gestión

El CPA no es un Programa propiamente tal, sino un cuerpo colegiado donde participan diversas autoridades. Su estructura organizacional presenta varias dificultades:

El CPA es un consejo no ejecutivo y sin embargo todo su presupuesto se destina a financiar actividades a través de operadores que actúan como agentes externos al Consejo. No dispone de

^{5/} La CONAEIA no es parte del CPA. Es un órgano perteneciente a la CONAMA cuyo rol es certificar que las actividades a desarrollar en la Antártica, cumplan los requisitos medioambientales

personal propio y los funcionarios que participan en el Consejo pertenecen a las instituciones operadoras, lo que se traduce en alta rotación y baja dedicación a los temas propios del CPA.

No existe una estructura técnico – administrativa que respalde las acciones del Consejo y sus Comités, lo cual no es coherente con la figura de Secretaría Ejecutiva definida por la reglamentación vigente. Esta actualmente cumple un rol de Jefatura de Gabinete orientada a preparar las reuniones del Consejo y de sus Comités.

El CPA no realiza seguimiento ni evaluación de las actividades realizadas a los operadores con los fondos aportados. CPA no cuenta con la información mínima necesaria para verificar si las actividades programadas se realizaron y si los fondos del CPA se destinaron a dichas actividades. Los operadores rinden cuenta al INACH en base a las líneas de acción gruesas estipuladas en el Programa Antártico, pero este nivel de agregación no permite realizar un seguimiento adecuado.

Adicionalmente, los gastos asociados a las actividades de los componentes no incorporan otros gastos realizados por los operadores orientados al desarrollo de esas mismas actividades. Por ejemplo, la Armada financia el viaje de los rompehielos a la Antártica con parte de su presupuesto institucional, actividad que a su vez forma parte del componente científico.

2.3 Eficacia y Calidad

No es posible con el nivel de información disponible emitir un juicio respecto de cumplimiento de objetivos a nivel de componentes ni de propósito. Solo es posible constatar que el nivel de producción de componentes, a nivel de líneas de acción gruesas, posee una relación directa con el nivel de recursos asignado, el cual se ha mantenido relativamente constante durante los últimos 4 años. Según lo establecido por el INACH, las actividades se cumplen tal como han sido programada y ello se demuestra con las rendiciones de cuenta oficiales que los operadores envían a dicho organismo.

No existen elementos que permitan calificar la calidad de los componentes dado que no se cuenta con esta información. Aun así, el hecho de que las actividades científicas autorizadas por el INACH son públicas y deben darse a conocer internacionalmente, asegura en parte la calidad de los trabajos.

Respecto a la oportunidad de producción de los componentes tampoco existen elementos concretos que permitan calificarla; no obstante, en el caso antártico la oportunidad de ejecutar las acciones en ese continente está muy correlacionado con las oportunidades de viajar allí y esto a su vez está dado fundamentalmente por las expediciones antárticas (1 o 2 al año). Es decir, existen calendarios concordados entre los operadores y procedimientos definidos que estarían indicando que la producción es oportuna.

2.4 Eficiencia y Economía.

No es posible con el nivel de información disponible emitir un juicio respecto de la eficiencia del CPA, ni a nivel de propósito ni a nivel de componentes.

El Programa no contempla gastos de administración. Todos los gastos asimilables a este concepto son absorbidos por los operadores y por el Ministerio de RR.EE. Los montos transferidos a los operadores tampoco consideran gastos de administración, de manera que éstos son asumidos por las propias instituciones.

El gasto efectivo es igual al presupuesto asignado, ya que a través de las rendiciones de cuenta los operadores informan todos los años que se gasta el 100% de los recursos que se les transfieren.

El gasto total del CPA en el período evaluado ha fluctuado entre los \$890 millones (año 2000) y los \$823 millones (años 2003). La distribución porcentual de éstos recursos entre los operadores es: del 12% para el Ejército, 26% para la Armada, 32% para la FACH y 30% el INACH. Esta distribución se ha mantenido constante durante el período de evaluación y ha sido la misma desde 1997, desconociéndose los criterios que la determinaron. No parece correcto que esto sea así, por cuanto las actividades en la Antártica no tienen por qué ser las mismas todos los años.

Solo para los años 2002 y 2003 fue posible hacer un cálculo estimativo del costo por componente. El componente que concentra la mayor proporción de recursos es componente 1 (presencia territorial) con un 43% acumulado para los dos años; le sigue el componente 3 (investigación científica) con un 30% y luego el componente 2 (apoyo logístico) con un 24%. El componente 4 (protección del medio ambiente) solo utilizó entre un 2 y un 3% de los recursos asignados.

2.5 Principales Recomendaciones.

No obstante las recomendaciones que se entregan a continuación, el panel estima que el Consejo debe tener continuidad en tanto cumple funciones de coordinación de las actividades que se desarrollan en materias antárticas, además es un órgano colegiado que da cuenta de las diversas visiones sectoriales sobre el tema antártico.

1. Modificar el estatus de la actual Secretaría Ejecutiva. Para cumplir con las funciones que le son asignadas por la normativa vigente, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe reasignar recursos administrativos al CPA. Estos recursos deben respaldar un trabajo especializado y permanente del Consejo y sus Comités, que requiere preparación de informes, estudios e información.

En orden a reforzar el rol coordinador y asesor del CPA, se debe revisar la composición del Consejo y las Comisiones permanentes en orden a incorporar a todos los actores relevantes en el tema antártico; por ejemplo: la Intendencia de la XII Región.

2. Modificar la forma de la asignación presupuestaria. Se recomienda que el CPA no financie o cofinancie actividades en el Territorio Antártico, por cuanto esta actividad es inconsistente con su diseño y su actual capacidad operativa, las que le dan a este organismo un perfil claramente asesor y coordinador. Lo anterior implica eliminar la actual transferencia al CPA que existe en la Ley de Presupuestos y transferir éstos recursos directamente a los operadores.

En caso de no ser posible y pertinente esta modificación, deben generarse los instrumentos necesarios para realizar un adecuado control del gasto y de los resultados de las actividades que financia; por ejemplo: convenios de desempeño entre el CPA y los Operadores.

3. Los operadores deben asumir la responsabilidad de los costos de sus actividades en Territorio Antártico. Conocidas y consensuadas las actividades que les corresponde a cada operador, el costo total de dichas actividades debe ser asumido por cada operador. Así por ejemplo, el costo de una investigación científica determinada no debiera estar distribuida en varios operadores sino ser asumido por el INACH, institución responsable de este tema.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Dirección de Medio Ambiente
Departamento Antártica

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

JUNIO 2004



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Dirección General Administrativa

RR.EE (DIGAD) OF. PUB. N° 11.474 /

OBJ.: Comentarios Finales a los resultados de la
Evaluación, preparado por Panel Externo

REF.: Carta C-195/04, fecha 21 de junio de 2004.

Santiago, 30 de Junio de 2004

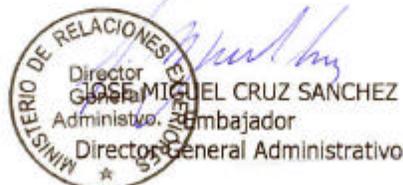
DE : DIRECTOR GENERAL ADMINISTRATIVO

A : JEFA DEPARTAMENTO EVALUACION
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

Me es grato dirigirme a usted, con la finalidad de hacer llegar los comentarios finales preparados por nuestra Institución, a los resultados de la evaluación efectuada por el Panel externo, al Programa Consejo de Política Antártica, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales. Asimismo, se adjuntan los comentarios dispuestos por las Fuerzas Armadas, que complementan lo señalado por este Ministerio.

Junto a lo anterior, agradecer la oportunidad que brinda esta metodología de evaluación, de mejorar el diseño, trabajar en los lineamientos organizacionales y de gestión del Programa.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



Adj.: Informe con Observaciones

Distribución:

- 1.- DIPRES – Depto. Evaluación
- 2.- INACH (Info)
- 3.- DIMA (Info)
- 4.- Coord. Ministerial (Info)
- 5.- Archivos



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Dirección de Medio Ambiente
Departamento Antártica

Comentarios al Informe Final del Panel de Evaluación del Programa “Consejo de Política Antártica”

El Informe Final sobre el Programa “Consejo de Política Antártica” preparado por el Panel Evaluador designado por la Dirección de Presupuesto del M. de Hacienda, merece las siguientes observaciones de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fueron consultadas y coordinadas con el Instituto Antártico Chileno. Se adjuntan asimismo, las observaciones del Estado Mayor de la Defensa Nacional, organismo que coordina a los 3 operadores antárticos de las FF.AA., (Ejército, Armada y Fuerza Aérea de Chile), las que complementan desde otra perspectiva, las observaciones de la Cancillería.

I. ASPECTOS GENERALES:

1.- No obstante que la Dirección de Presupuesto del M. de Hacienda, entregó al Panel Evaluador los términos de referencia del trabajo y que éstos debían ceñirse estrictamente al Programa “Consejo de Política Antártica”, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una mirada diferente a lo que podría haber sido el enfoque del estudio en su conjunto. Por una parte, como su nombre lo indica, se señaló que era un análisis del Programa denominado “Consejo de Política Antártica”, CPA, en el entendido que era una evaluación del “Presupuesto” asignado al Consejo de Política Antártica -por un período de tres años-, para desarrollar las actividades de Chile en la Antártica, pero por otra, al leer los resultados del trabajo, se observa que hicieron una evaluación del Consejo de Política Antártica, como organismo colegiado, propiamente tal.

2.- El haber analizado el Presupuesto asignado al CPA, fuera del contexto del Programa Antártico Nacional, llevó a que el Informe Final tuviera una visión parcial de la problemática presupuestaria antártica. En ese sentido, no se distingue claramente la diferencia entre lo que es el Consejo, el presupuesto que se le asigna anualmente para ser transferido a los 4 operadores antárticos nacionales y el Programa Antártico Nacional, cuyo presupuesto en parte, es transferido por el CPA. Ello llevó a que no se hiciera un análisis del Programa Antártico Nacional, lo cual hubiese sido una buena herramienta para poder comprender la real situación presupuestaria de la Antártica y haber buscado conclusiones y propuesto recomendaciones más globales sobre el tema.

3.- Cabe tener presente, que después de que S.E. el Presidente de la República aprobó la Política Antártica Nacional, en el mismo territorio antártico, el 28 de marzo del año 2000, el Consejo de Política Antártica solicitó hacer un Programa Antártico Nacional para llevar a efecto dicha Política. El Programa Antártico se desarrolló entre todos los operadores antárticos asesorados por MIDEPLAN, bajo los parámetros de marco lógico y fue aprobado por el Consejo de Política



GOBIERNO DE CHILE
 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
 Dirección de Medio Ambiente
 Departamento Antártica

Antártica. Ese Programa que cubre las diversas actividades a ser desarrolladas por los operadores en la Antártica, tiene un costo que hasta la fecha ha sido cubierto en parte, por el presupuesto asignado al Consejo de Política Antártica, en gran parte del resto del Programa, por los operadores directamente involucrados, de acuerdo a lo que le permiten sus presupuestos institucionales y muchas otras actividades del Programa quedan todos los años sin cumplirse, por falta de recursos presupuestarios.

4.- Ese Programa Antártico Nacional, desarrollado bajo la herramienta de marco lógico tiene “Fin, Propósitos y Componentes” y el presupuesto asignado a él se canaliza a los operadores de acuerdo a dicha herramienta. El estudio hecho por el Panel Evaluador fue analizar el “Consejo de Política Antártica” bajo la herramienta de marco lógico, pero aplicándole en alguna medida el “Fin, Propósitos y Componentes” del Programa Antártico Nacional y reduciendo los componentes de éste de 6 a 4. Se aprecia que dicho ejercicio deja en una situación incierta al Programa Antártico Nacional y el presupuesto asignado a éste.

5.- Los lineamientos generales del Programa Antártico Nacional responden al Fin permanente de protección y fortalecimiento de nuestros derechos e intereses antárticos; y al Propósito de acrecentar, en el corto y mediano plazo, la influencia de Chile en el conjunto de acciones, decisiones y normas que modulan el Sistema Antártico como régimen internacional. El estudio del Panel Evaluador, además de cercenar los componentes del Programa, que se derivan de la Política Antártica Nacional, invierten el orden lógico y metodológico entre Fines y Propósitos, convirtiendo al Sistema del Tratado Antártico, que es muy valioso pero estrictamente instrumental y subordinado a las finalidades de la Política Antártica –que es un componente de la Política Exterior- en Fin, y degradando el Fin del Programa a un nivel inferior al de ese objetivo instrumental.

6.- Lo anterior se desprende en el Informe Final pág. 2, en que indica que el “Fin” del Consejo de Política Antártica es “*Contribuir al fortalecimiento del Sistema del Tratado Antártico*” cuando ese fin en el hecho, es el del Programa Antártico Nacional al igual que el propósito, “*Fortalecer y afianzar los derechos, intereses e influencias de Chile en el marco del Sistema del Tratado Antártico*” que también corresponden al Programa Antártico, aunque con una redacción un poco diferente. No nos parece pertinente que se le puedan aplicar al Consejo de Política Antártica, dichos parámetros cuando la propia ley indica que tiene por objeto “*determinar las bases políticas, científicas, económicas y jurídicas de la acción nacional en el Territorio Antártico Nacional*”.

7.- Esta visión sesgada ha llevado a un análisis poco claro del punto 1.5. Descripción General del Diseño, pág. 3, ya que los Componente allí señalados, corresponden a una reducción de los 6 componentes originales del Programa Antártico Nacional y no cabe asimilarlos al Consejo de Política Antártica, como órgano colegiado, resultando un análisis parcial de cada componente, a la luz del Programa Antártico Nacional.



GOBIERNO DE CHILE
 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
 Dirección de Medio Ambiente
 Departamento Antártica

8.- También hay una repetición de la Descripción del CPA pág. 1 con los Antecedentes del CPA pág. 9. Luego en el punto 1.2 en la “Justificación del CPA”, pág. 11, no correspondería justificar el Consejo, sino que el “presupuesto asignado al Consejo”. Nos parece que el Consejo no debería haber sido el tema evaluado, en sí mismo, sino que el presupuesto asignado a dicho Consejo en un período determinado de años. Esta mirada parcial de objetivos derivó en que los resultados del trabajo y las recomendaciones indicadas en él, no fueran directamente relacionadas con el problema de fondo, que era establecer el comportamiento de parte del presupuesto asignado al Programa Antártico Nacional, a través del Consejo de Política Antártica.

9.- A pesar de que la insuficiencia de los recursos otorgados ha través del CPA, ha producido una cierta distorsión de la razón de ser del Programa Antártico Nacional, es conveniente tener presente que la cuantificación presupuestaria no es la única forma de medición o apreciación de su eficacia. En general, toda la actividad orientada al fortalecimiento institucional no está fundamentalmente sujeta a cuantificación. La dimensión del Programa es, por tanto, mayor que la de su cuantificación, pero entendemos que todas las actividades, incluyendo las que puedan proyectarse en el futuro, debieran encuadrarse en la metodología del Marco Lógico.

II. OBSERVACIONES A LAS RECOMENDACIONES PRIORIZADAS DE LAS PÁGINAS 7 y 47:

1. Modificar el estatus de la actual Secretaría Ejecutiva del CPA:

La Cancillería está de acuerdo con las observaciones que reiteradamente hace el Panel al respecto. Lo que implica aumentar la dotación de personal del Departamento Antártica, que a la fecha lo constituye un solo funcionario profesional y una secretaria. Debería implementarse la Secretaría Ejecutiva del CPA, otorgándole los medios que le permitan asumir las tareas que le corresponden. La Secretaría Ejecutiva ejercería en plenitud las funciones de coordinación, seguimiento y control de las decisiones del Consejo de Política Antártica y de las recomendaciones de los Comités Permanentes, en los cuales están representados los 4 operadores antárticos. De esta forma, se aseguraría el desarrollo progresivo del Programa Antártico Nacional, la coordinación de las instituciones participantes, la aplicación del Marco Lógico a todos sus componentes y la justificación de la inversión realizada. En un nivel superior al del propio Programa Antártico Nacional, la Secretaría Ejecutiva debiera ser la garante del cumplimiento de las funciones del Consejo en la determinación de las bases de la Política Antártica

2 y 3 Modificar la forma de la asignación presupuestaria al CPA y redestinación del presupuesto:

Esta recomendación confunde los roles del Consejo de Política Antártica con el Programa Antártico Nacional, como se ha indicado en las observaciones generales. La Cancillería estima que está correcto señalar que el Consejo como órgano colegiado del mas alto nivel institucional, coordinador de la actividad antártica nacional, no tiene atribuciones legales ni administrativas para



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Dirección de Medio Ambiente
Departamento Antártica

recibir ni administrar un presupuesto específico, como se ha estado haciendo hasta la fecha. Por ello, de hecho, en la práctica, todo se hace a través del Instituto Antártico Chileno, tarea que tampoco le corresponde de acuerdo a sus funciones y que distorsiona el presupuesto institucional asignado a dicho servicio público.

El Panel recomienda asignar los recursos que recibe el CPA, directamente a los operadores. En la teoría la idea parece correcta, y en diversas oportunidades esta alternativa se le ha planteado a la Dirección de Presupuestos. El problema radica en que cualquier recurso entregado a las FF.AA. directamente a través de sus presupuestos institucionales debe ir justificado claramente en un Programa Antártico Nacional aprobado por el Consejo de Política Antártica y en un ítem especial para ser destinado solamente a las actividades antárticas, que fueron aprobadas en el Programa Antártico de cada año. En el Informe no se establece si es posible que las FF.AA. puedan recibir en sus respectivos presupuestos institucionales, recursos para ítemes específicos. Si no fuese así, los recursos entregados directamente a las FF.AA. podrían ser destinados para otros fines, perdiéndose el objetivo principal de entregar recursos directamente para las actividades antárticas.

De hecho, se analizó en las reuniones de los operadores con los miembros del Panel, que los recursos entregados a través del Consejo de Política Antártica, se emplean para las tareas propias de cada institución a desarrollar en la Antártica, de acuerdo a lo establecido en el Programa Antártico y que tiene relación principalmente con la mantención de bases y apoyo logístico que los operadores entregan a las actividades que realiza el país en la Antártica. Por otra parte, los recursos entregados al INACH para efectuar la Expedición Científica Antártica (ECA), en gran medida son para cancelar los costos de los medios de transporte que utilizan de la FACH y la Armada. (En sus inicios cuando se preparó el Programa Antártico Nacional, uno de los objetos de éste, fue terminar con esta duplicidad de pagos, cosa que en la práctica no ha sucedido todavía.)

Por otra parte, los recursos destinados al INACH a través del CPA, son para la realización de la ECA, que es la principal actividad del Instituto, y corresponde a la ejecución en terreno del Programa Científico Nacional en la Antártica.

Parece de toda lógica, que no es conveniente que estos recursos entregados a las FF.AA. y al INACH, (a través del CPA) para desarrollar la principal actividad nacional en la Antártica, queden sujetos cada año a la incertidumbre de la aprobación presupuestaria como presupuesto especial del CPA y en años pasado, además, en condición de un fondo concursable más de la Cancillería.

Finalmente, cabe señalar que la recomendación del Panel, ejecutada en forma automática y sin mayores resguardos, se traduciría en un retroceso de los avances logrados en el diseño y aplicación del Programa Antártico Nacional. Sus 6 componentes esenciales, sometidos a la disciplina del Marco Lógico, examinados en los Comités Permanentes y periódicamente revisados por el Consejo, avanzan en forma prudente hacia el cumplimiento de las Metas de la Política Antártica, que contempla una redefinición de las prioridades estratégicas, sobre la base de un mayor equilibrio entre los intereses de la investigación científica, de la protección ambiental y de un tipo de valoración de los recursos antárticos no solo enmarcada en el desarrollo sostenible sino en las tendencias del Sistema Antártico, que maximizan la importancia de la información, los servicios y



GOBIERNO DE CHILE
 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
 Dirección de Medio Ambiente
 Departamento Antártica

las tecnologías de punta. Si los recursos del Programa fuesen asignados en su totalidad a las instituciones para finalidades puramente operacionales, se produciría una regresión, al hacerse inviable el cumplimiento de algunos componentes y perderse totalmente la opción de redefinir las prioridades estratégicas conforme a la Política Antártica Nacional.

4. Los operadores deben asumir la responsabilidad de los costos de sus actividades en el Territorio Antártico Chileno:

Es una consecuencia lógica de todo lo señalado en los puntos anteriores. Con un Programa Antártico Nacional consensuado, actualizado cada año y aprobado por la autoridad correspondiente, CPA o Comité de Asuntos Financieros del CPA, se deberían otorgar directamente los recursos a los operadores para que cumplan con el Programa y posteriormente deberían rendir cuenta de su aplicación, como se hace con cualquier presupuesto asignado a un programa específico.

5. Reformular el Financiamiento del Programa Antártico Nacional:

Parece correcta la recomendación de establecer un solo tratamiento financiero para el Programa Antártico Nacional y no distinguir entre aportes institucionales propios y lo que se hace vía “presupuesto del CPA”. Esto implica necesariamente, que el Consejo de Política Antártica a través de su Comité Permanente de Asuntos Financieros y la Secretaría Ejecutiva del CPA, deben coordinar y controlar el cumplimiento del Programa Antártico Nacional como un presupuesto total y no como lo indica el Informe Final del Panel Evaluador al decir que *el “rol del CPA en este aspecto, sólo sería asegurar la existencia de ese presupuesto presentado al M. de Hacienda en su carácter de integrante del Consejo.*

Cabría señalar que las recomendaciones indicadas en los puntos anteriores, si bien se refirieron a varios de los aspectos importantes del presupuesto asignado al CPA, no analizaron o esbozaron ideas de como lograr, o que procedimiento seguir, para que se asigne directamente y en forma específica, a los cuatro operadores y demás instituciones participantes si las hubiese, el presupuesto total del Programa Antártico Nacional para unificar y consolidar dichas actividades en un solo programa que, como se ha dicho, enfatiza la calidad por sobre la cantidad, la optimización de los recursos en investigación científica, innovación tecnológica y participación activa en un escenario altamente competitivo.

Finalmente, este es el problema de fondo del tema antártico nacional, como obtener que el Estado destine efectivamente los fondos necesarios para que Chile pueda cumplir cabalmente con los objetivos nacionales de presencia científica y efectiva en el Territorio Chileno Antártico y dar cumplimiento a las obligaciones que impone el Sistema del Tratado Antártico internacional, del cual Chile es parte importante.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Dirección de Medio Ambiente
Departamento Antártica

III. OBSERVACIONES A OTROS ASPECTOS DEL INFORME FINAL:

Conforme con lo expuesto en varias partes de este Informe, nos parecería apropiado analizar nuevamente la Matriz de Marco Lógico del Consejo de Política Antártica, acompañada en el Anexo I, y revisar el Fin, Propósitos y Componentes allí señalados, por cuanto éstos merecen un mayor estudio y análisis en relación con el Programa Antártico Nacional, actualmente vigente.

IV. CONCLUSIONES SOBRE EL TRABAJO DESARROLLADO POR EL PANEL EVALUADOR:

Hay que reconocer los esfuerzos hechos por los integrantes del Panel, para comprender el modus operandi del “presupuesto asignado al CPA”, mal llamado Programa “Consejo de Política Antártica” y su aplicación por 4 operadores antárticos. Además debe señalarse, que en los inicios del trabajo del Panel, a comienzos de este año, las personas que participaron en las reuniones no siempre eran las que llevaban el tema, dado que los encargados estaban en terreno en la Antártica o con feriado legal. Esto atrasó el estudio del tema y comprender más cabalmente el trabajo asignado, de suyo confuso por lo ya señalado previamente en este documento.

No obstante lo expuesto, estimamos que el objetivo del estudio definido por la Dirección de Presupuestos en sus comienzos y como ya se planteó con anterioridad, fue parcial, al ceñirse solamente al análisis del presupuesto asignado al CPA, desligado de su estudio global dentro del presupuesto del Programa Antártico Nacional, el cual está presentado bajo la herramienta de marco lógico, y en cambio, el Panel tuvo que adaptar los elementos de dicho marco lógico, es decir los fines, propósitos y componentes de un Programa, para analizar el Consejo de Política Antártica, que es un órgano colegiado institucional, reduciendo los 6 componentes del primero a cuatro aplicables al CPA. Esto desgastó mucho tiempo en el análisis del trabajo y finalmente no se logró una evaluación completa del tema, como se hubiese esperado.

Por otra parte, a la luz de lo contenido en el informe, no se proponen soluciones globales para la asignación de recursos a los operadores antárticos nacionales, los que permiten asegurar que se cuente con los recursos mínimos necesarios para continuar realizando las actividades que permitan a Chile cumplir parcialmente con una Política de Estado y además proteger y fortalecer sus derechos en ese continente. Se estima que los recursos asignados al CPA deben continuar a futuro, aunque se debería estudiar la forma de asignarlos o traspasarlos a los operadores, en caso contrario, podría ocurrir que cada operador decida que hace o no hace en ese continente, afectando seriamente los intereses nacionales. Si se quiere alcanzar un nivel óptimo respecto a actividades en la Antártica, teniendo en consideración lo que hacen países con intereses superpuestos con los Chile, como Argentina por ejemplo, es necesario que no sólo se continúen asignando los recursos al



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Dirección de Medio Ambiente
Departamento Antártica

CPA, que en la actualidad equivalen a un tercio de las necesidades del Programa Antártico Nacional, sino que se busque la forma de incrementarlos, hasta llegar a cubrir su totalidad, ya que

están en juego los intereses en un sector del territorio nacional que es tremendamente relevante y que actualmente tiene un sistema de administración distinto al resto del país.

En resumen, se considera que el Informe Final, a pesar del esfuerzo realizado por los integrantes del Panel Evaluador y del dialogo que se promovió entre sus miembros y las instituciones participantes en el Programa Antártico Nacional, reflejan un análisis parcial de la problemática presupuestaria de la Antártica, por cuanto se analizó el presupuesto asignado al Consejo de Política Antártica, sin considera que éste es parte del presupuesto del Programa Antártico Nacional y se mezcló el estudio de ese presupuesto con un análisis del rol o función que cumple el Consejo de Política Antártica, como organismo propiamente tal y se concluye proponiendo una matriz de marco lógico para dicho Consejo, cuando esta proposición debiera haber sido para mejorar la aplicación del Programa Antártico Nacional. Aún así, la matriz en cuestión requiere un perfeccionamiento adicional, para que pueda cubrir la totalidad de los componentes del Programa, y el Informe Final del Panel Evaluador, resulta útil para apreciar en mayor detalle el trabajo que es preciso realizar en profundidad para mejorar la entrega de la información, los indicadores y otros elementos de ponderación que, en caso de adoptarse la propuesta de tratamiento presupuestario único se perderían irremediablemente. La diferencia que, en cualquier caso, debiera introducirse en materia de tratamiento consiste en distinguir los fondos asignados a una institución para actividades propias de ella y los fondos correspondientes a un Programa Antártico verdaderamente nacional.

Finalmente, el documento no analiza las oportunidades que tiene Chile de replicar experiencias exitosas como la de Nueva Zelandia que, en un Centro Antártico Internacional, ha organizado la actividad científica y la prestación de servicios de los países que usan Christchurch como puerto base para sus operaciones, consolidando con ello su calidad y derechos como país puente a la Antártica. En cambio, Chile presenta una organización con cuatro operadores antárticos, dos de ellos (Armada y FACH) que tienen los medios logísticos para acceder a la Antártica y otros dos (Ejército e INACH) que deben contratar medios aéreos y marítimos, generalmente Armada y FACH, para acceder a sus bases. En la práctica es muy difícil coordinar a estas cuatro instituciones.

De esta forma, las expediciones que ingresan desde Punta Arenas (Estados Unidos, Rusia, Corea, China, Polonia, España, Brasil, Uruguay, Perú, Ecuador y en menor medida Alemania y recientemente la República Checa) no tienen un interlocutor u organización única a quien dirigirse. Varios de estos países, que tienen por lo general un solo operador antártico, han optado por arrendar o comprar bodegas en Punta Arenas y contratar medios y personal que les facilite la logística que precisan. Esto dificulta una gestión nacional de las posibilidades de cooperación y colaboración que brinda el Continente Antártico.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
ESTADO MAYOR DEFENSA NACIONAL

RESERVADO

EJEMPLAR N° 2/2 / HOJA N° 1 /

MDN. EMDN. (DPP/II) (R) N° 2600 / 4439

OBJ.: Observaciones al Panel Evaluador
de los recursos CPA.

REF.: Informe final del Panel Evaluador

SANTIAGO, **29 JUN 2004**

**DE LA MINISTRA DE DEFENSA NACIONAL SRA. MICHELLE BACHELET
JERIA**

**A LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES SRA. MARÍA SOLEDAD
ALVEAR VALENZUELA**

1. Como es de conocimiento de US., el Director de Presupuesto, a través de un "Panel Evaluador Externo", realizó un análisis de los recursos financieros que se entregan al Consejo de Política Antártica (CPA), parte de los cuales son transferidos a través del INACH a los Operadores del Sector Defensa.
2. El Panel Evaluador que recibió este mandato, realizó reuniones con los Operadores Antárticos y recibió permanente apoyo por parte del sector Defensa Nacional.
3. En el informe final del Panel Evaluador, recibido el día 23.JUN.2004, una de las principales conclusiones apuntan a que las actividades que se financian con los recursos CPA que reciben las instituciones del sector Defensa, pudieran ser consideradas como parte de las obligaciones propias de cada una de ellas. Sobre el particular, se estima que las actividades que dichos operadores realizan en territorio antártico están orientadas a satisfacer los objetivos de Chile en ese continente y no para los objetivos propios de cada institución.
4. En otro orden de ideas, el informe hace presente que los recursos recibidos por las instituciones de la Defensa Nacional, para realizar actividades en la Antártica, sólo alcanzan a un tercio de lo que ellas gastan o invierten en ese territorio. Lo anterior corrobora que el sector Defensa Nacional efectivamente invierte gran cantidad de recursos para favorecer los intereses soberanos de Chile en ese continente, en detrimento de otras misiones fundamentales de las instituciones de la Defensa Nacional.
5. Asimismo, el Panel considera que el CPA no debe contemplar acciones (ni presupuesto) para operar en el territorio antártico, ni financiar acciones que realicen operadores por su propia funcionalidad para actuar en dicho territorio. En este sentido, se estima que los recursos que asigna el CPA a los operadores del sector Defensa, deben continuar aportándose, ya que la mayor parte de los recursos van en directo beneficio de los intereses de Chile en ese continente. Por otra parte, en el evento que estos recursos fueran asignados directamente a las instituciones, podría ocurrir, que cada una de ellas tienda a realizar sus propias actividades, sin privilegiar los intereses superiores del Estado en el

territorio antártico. Esto concluye la necesidad de contar con un Programa Antártico Nacional operativo y financiado al margen del presupuesto corriente de las instituciones del sector Defensa.

6. En lo referido al financiamiento, se concuerda con lo expresado por el Panel, en el sentido de asignar recursos completos, considerando que el Estado de Chile debe cumplir con acuerdos internacionales firmados con anterioridad, que se relacionan con temas medioambientales, científicos y otros vinculados con el fortalecimiento de la presencia de Chile en la Antártica.
7. Asumiendo que los recursos financieros asignados en la actualidad no son suficientes para cubrir las necesidades de los operadores del sector Defensa, se puede dar el caso, que las instituciones limiten o suspendan su accionar en dicho territorio, con lo cual se dejarían de cumplir importantes tareas contenidas en la Política Antártica Nacional y en los compromisos asumidos con el Sistema del Tratado Antártico. En consecuencia, es válido plantearse si la Antártica es importante para el Estado Chileno, y si lo es, adquirir conciencia de que es imperativo contar con el financiamiento, a objeto alcanzar los objetivos enunciados en la Política Antártica Nacional.
8. En vista de todo lo anteriormente expuesto, solicito a US., se remita junto al Informe Final del Panel Evaluador de los Recursos del CPA, las observaciones y posición de este sector de la Defensa Nacional, respecto a las recomendaciones contenidas en el mencionado informe. Por otra parte, reconociendo el gran interés de la Antártica para Chile, la Defensa Nacional es partidaria de contar con un Programa Antártico Nacional, operativo y financiado con recursos externos a los presupuestos corrientes de las instituciones, existiendo la disposición de ser contribuyentes a los intereses superiores de la Nación en esta materia. En este orden de ideas, para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos, se ha conformado un grupo de trabajo para hacer las actividades antárticas en forma conjunta, siendo imprescindible seguir contando con los recursos que en la actualidad asigna el CPA.

Saluda a US.,



MICHELLE BACHELET JERIA
MINISTRA DE DEFENSA NACIONAL

DISTRIBUCIÓN:

1. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
2. DIPRES.
3. JEMGE.(C/I.)
4. JEMGA.(C/I.)
5. JEMGFA.(C/I.)
6. JGMDN.(C/I.)
7. EMDN. DPP/II (Archivo).
7 Ejs. 2 Hjs.

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
30 JUN. 2004
ENVIADO A... <i>Rosa Cordero</i>