

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA BORDE COSTERO

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2004

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

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2003.

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2004: \$ 101,8 millones²

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

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

1.2. Propósito

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

1.3. Población Objetivo y Beneficiaria

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

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

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

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

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

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

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

1.4. Descripción General del Diseño del Programa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5. Antecedentes Financieros

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

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

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

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

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

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

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

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

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

2.2 Organización y Gestión

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

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

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

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

2.3 Eficacia y Calidad

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Eficiencia y Economía

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

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

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

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

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

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

No existen suficientes indicadores que permitan medir eficiencia.

2.5 Principales Recomendaciones

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

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

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