

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA COMISION NACIONAL DE SEGURIDAD
DE TRANSITO (CONASET)

ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2004

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – N° 09
PROGRAMA SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD DEL
TRÁNSITO (CONASET).**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2000 - 2003
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2004: \$ 686 millones**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

El fin de la CONASET es contribuir a reducir el número de muertos, lesionados y daños materiales generados por accidentes de tránsito.

1.2. Propósito

Los organismos públicos y los usuarios del sistema de transporte (empresas de transporte, conductores, peatones, ciclistas y otros usuarios), incorporan el concepto de seguridad de tránsito² en todos los niveles de su accionar.

1.3. Población Objetivo y Beneficiaria.

Por la naturaleza del programa, la población objetivo es toda persona que puede eventualmente estar bajo una situación de riesgo asociada al tránsito. Puesto que toda persona es susceptible de sufrir algún tipo de accidente, el programa no distingue por tramo etéreo, género, nivel socioeconómico, u otra variable. Por esta razón, se considera que la población objetivo del programa es la población total del país.

No obstante lo anterior, en algunos casos el programa desarrolla actividades orientadas a ciertos grupos de la población que requieren un tratamiento especial por las condiciones específicas en que realizan su desplazamiento, (Por ejemplo, peatones, ciclistas, conductores, usuarios transporte público, etc.) como también a usuarios intermedios definidos como instituciones, municipios, intendencias y gobiernos regionales.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito (CONASET) 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 Condición que, al encontrarse presente por medio de acciones y condiciones concurrentes, maximiza la probabilidad de que un viaje se realice exitosamente.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito es el organismo técnico asesor del Comité de Ministros respectivo ^{3/}. Depende administrativamente de la Subsecretaría de Transportes. En el presente informe, por simplicidad, se aludirá a esta Secretaría Ejecutiva como CONASET.

La Política Nacional de Seguridad de Tránsito (PNST) define a CONASET como una instancia técnica y operativa de carácter permanente. Su ámbito territorial de acción es nacional y su ámbito de competencia abarca la asesoría en todas las materias asociadas a la seguridad de tránsito.

El programa se desarrolla a través de los siguientes componentes:

1.5.1. Componente 1 “Normas producidas”^{4/}

Formulación de proyectos de normas de carácter obligatorio (leyes y decretos), orientados a la seguridad de tránsito. Esta labor la realiza la CONASET en conjunto con las instituciones con competencia en los temas respectivos y con consulta a los organismos que constituyen la Comisión. Además, se apoya técnicamente a la Institución responsable durante la tramitación legal de las normas, en particular cuando estas requieran ser aprobados por el Parlamento.

El proceso de producción parte con la detección de la necesidad de una normativa, esto puede iniciarse desde la propia Comisión o desde una instancia externa. Sigue una revisión de la normativa existente, en el concierto nacional e internacional. La Comisión coordina a los diferentes agentes y elabora una propuesta de norma, en cuya formulación no sólo participan los agentes que forman parte de la Comisión sino que pueden ser invitadas terceras partes. Una vez que la propuesta está terminada se abre un proceso global de consulta, donde participa un número mayor de agentes, tanto públicos como privados. Este proceso de consulta puede implicar nuevos cambios. Cuando la propuesta de normativa está terminada y consensuada entre los diferentes agentes, se pasa a la fase de aprobación legislativa, si procede.

En caso de las normas que requieren Ley, la propuesta es enviada al Parlamento por alguno de los miembros organismos integrantes de la Comisión que posea atribuciones en la materia respectiva.

1.5.2. Componente 2 “Recomendaciones producidas”^{5/}:

Corresponden a documentos que tienen el carácter de sugerencia para los entes públicos, privados y usuarios del sistema de transporte (manuales y guías). Estos documentos, están orientados a mejorar la seguridad de tránsito en diferentes ámbitos. Su proceso de producción es similar a aquel de las normas; esto es, se generan en una interacción directa entre el programa, los organismos miembros de la Comisión y terceros interesados.

^{3/} Las instituciones que conforman el Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito son: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (quien preside la Comisión y de la cual depende administrativamente la Secretaría Ejecutiva), el Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Carabineros de Chile.

^{4/} Por ejemplo; el nuevo examen teórico que deben rendir los postulantes a licencias clases B y C, las especificaciones técnicas que deben cumplir los cascos de los motociclistas o las normas relativas a los parachoques anti-empotramiento en camiones.

^{5/} Por ejemplo; el Manual de Señalización de Tránsito y la Guía para Realizar una Auditoría de Seguridad Vial.

1.5.3. Componente 3 “Campañas educativas producidas y realizadas”:

Corresponden a actividades masivas de difusión de la CONASET, en concomitancia con otros organismos públicos o privados, orientadas a mejorar aspectos puntuales asociados a la seguridad de tránsito, así como a difundir derechos y deberes de los usuarios del sistema de transporte. También forman parte de esta actividad los seminarios y exposiciones que organiza el programa, aunque en este caso el impacto sobre la comunidad es más reducido por cuanto se atiende a usuarios intermedios (municipios, Gobierno Regionales, etc).

Este componente es generado a partir de observaciones empíricas del programa y los miembros de la Comisión, que definirán la necesidad de una campaña. En su producción intervienen los miembros de la Comisión que tengan competencia en el tema y terceros interesados. Los recursos usados para la producción de este componente provienen de la Comisión y de terceros, usualmente entes privados que realizan aportes materiales^{6/} y/o auspicios. El diseño conceptual de la campaña es realizado por la CONASET, mientras que el diseño gráfico y la implementación de la campaña son externalizados.

1.5.4. Componente 4 “Proyectos especiales”:

Corresponden a asesorías en aspectos de seguridad de tránsito que la CONASET entrega a usuarios intermedios, principalmente municipalidades.

En la producción de este componente participan directamente el programa y un tercero, que recurre a la Comisión por asesoría. La producción del componente no obedece a una planificación anual, sino que es estructurada a partir de la demanda.

En general estas asesorías abordan un problema específico de seguridad vial que enfrenta una comuna (asesorías comunales) o un tramo de vía que involucra a varias comunas (asesorías viales). El primer paso es la revisión de la situación actual, la que luego da paso a la generación de una propuesta de solución. Posteriormente, se realiza una fase de consulta con el mismo agente o terceros involucrados, la que puede generar cambios a la propuesta original. Las propuestas generalmente se traducen en proyectos^{7/}, los cuales son implementados con recursos de la entidad que ha solicitado la asesoría.

1.6. Antecedentes Financieros

El presupuesto del programa se incrementó en un 30% entre el año 2000 y el 2002, pasando de \$602 millones a \$784 millones este último año, la cifra más alta durante el período evaluado. A contar de ese año se reduce alcanzando el año 2004 los \$686 millones. El gasto efectivo del programa siguió el mismo patrón, salvo el año 2003 en que el gasto fue inferior al presupuesto alcanzando los \$677 millones.

⁶ Confeción de afiches, arriendo de salas, espacios en medios de comunicación.

⁷ Señalización de cruces, eliminar obstáculos de a la visibilidad, lomos de toro, etc.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El diagnóstico inicial permitió identificar en forma acertada el problema de seguridad de tránsito que enfrentaba el país, así como su población potencial y objetivo. Este diagnóstico y las líneas de acción definidas al inicio del programa siguen vigentes.

Su diseño ha sido adecuado y no ha presentado cambios sustantivos; sin embargo, a nivel de actividades, se aprecia un cambio de énfasis, pasando de una función eminentemente coordinadora a una con mayor preponderancia de actividades ejecutivas.

En términos teóricos, existe en el diseño una adecuada relación causa-efecto entre los distintos niveles de objetivos, ya que si se producen los componentes (elaboración de normas, recomendaciones, campañas y proyectos especiales) es esperable que se logre el propósito (organismos públicos y usuarios incorporan el concepto de seguridad de tránsito) y una vez alcanzado el propósito es posible contribuir a alcanzar el fin (reducir el número de muertos, lesionados y daños materiales generados por los accidentes de tránsito).

Al analizar la lógica horizontal del programa se aprecia la dificultad que existe de evaluar adecuadamente el programa, tanto al nivel de propósito como al nivel de los componentes, puesto que los indicadores son insuficientes para medir el cumplimiento de los distintos niveles de objetivos.

Por una parte, resulta difícil establecer indicadores que midan la contribución efectiva de la CONASET al logro del propósito (que los usuarios del sistema de transporte incorporen el concepto de “seguridad de tránsito” en su accionar, y que los organismos públicos consideren explícitamente dichos aspectos en sus actividades); puesto que no es fácil medir el grado en que los diferentes usuarios incorporan el concepto de seguridad de tránsito y también, porque es complejo poder aislar el efecto de la CONASET sobre este resultado. Por otra parte, la evaluación al nivel de componentes se ve dificultada porque CONASET no ha diseñado los procedimientos para generar la información necesaria para calcular los indicadores respectivos.

2.2 Organización y Gestión

En términos generales, la estructura organizacional del programa ha sido adecuada para producir los componentes y lograr el propósito. La estructura organizacional del programa ha sido adecuada para iniciar el proceso de incorporar el tema de seguridad de tránsito y ordenar a las instituciones encargadas mediante el establecimiento de alianzas y mesas de trabajo. Sin embargo, actualmente el Programa no tiene una definición clara respecto de su rol; en la práctica se está moviendo desde un rol asesor y coordinador a un rol más ejecutivo. Esta definición es fundamental para orientar la producción de los componentes del Programa.

La Comisión (Comité de Ministros) no ha sido una instancia de generación de políticas, sino que su accionar se ha centrado en definir las tareas ejecutivas de la CONASET. Además, se constata que durante el periodo de evaluación no todos los miembros del Comisión le asignan una prioridad relevante al tema, lo cual queda de manifiesto por la no participación de algunos Ministros (o la ausencia de representantes) en las reuniones de la Comisión.

Existe poco avance en el desarrollo de una institucionalidad a nivel regional y local para abordar materias de seguridad de tránsito. Si bien la PNST establece un diseño político-institucional que

contempla estos niveles territoriales, en la práctica no han funcionado ni los comités regionales ni comunales. Uno de los obstáculos para el efectivo funcionamiento de estas instancias territoriales es la falta de capacidad técnica en estos niveles sobre materias de seguridad de tránsito.

Respecto de la coordinación o duplicidad con otros programas relacionados, no se observan duplicidades entre las labores que realiza la Secretaría Ejecutiva y los programas relacionados, sino que por el contrario, se observa un trabajo coordinado y complementario.

Cabe señalar que el programa no tiene criterios definidos explícitamente respecto de la forma de asignación de los recursos entre componentes y entre regiones. Sin embargo, se observa una prioridad en cuanto a resolver problemas urbanos y, particularmente, de la Región Metropolitana.

La Secretaría Ejecutiva no tiene un sistema permanente de seguimiento y control. Las bases de datos disponibles se concentran en los accidentes y el parque automotriz, pero no hay información de seguimiento y retroalimentación sobre la efectividad de las campañas educativas y los proyectos especiales realizados, lo cual impide conocer el grado de eficacia y eficiencia en la producción de estos componentes.

2.3 Eficacia y Calidad

Las estadísticas muestran que efectivamente ha habido una reducción en el número de accidentes -y sus implicancias- con respecto al período previo a la puesta en marcha del programa. Sin embargo, no es posible emitir un juicio preciso sobre la contribución de la CONASET al logro de este fin. Para ello se debe realizar un estudio econométrico que permita determinar el impacto del programa sobre la reducción de accidentes y separarlo de otras variables que también pueden haber contribuido a este resultado.

Respecto de la eficacia a nivel de propósito, se desconoce hasta qué punto la población hace propio el concepto de seguridad de tránsito incorporado en el programa. Por Ley algunas de las medidas generadas por CONASET deben ser acatadas, aunque no necesariamente compartidas ni entendidas.

La forma de medir la “incorporación del concepto de seguridad de tránsito” es compleja y requiere de estudios específicos (principalmente encuestas), en tanto que la aproximación a través de número de accidentes y muertes derivados de *acciones inseguras*⁸, en base a la información que maneja CONASET sobre estas variables, muestra resultados heterogéneos entre un año y otro, lo que no permite emitir conclusiones.

En el periodo de análisis, en general, se observa un aumento en el nivel de producción de los componentes del programa. “Proyectos específicos” es el componente que presenta el mayor aumento en términos de unidades producidas (principalmente asesorías comunales); pasando de 10 el año 2000 a 48 el año 2003. Un incremento interesante han mostrado también las campañas educativas (campañas y seminarios), que pasaron de 7 el año 2000 a 22 el año 2003. El número de “Normas” se redujo de un número de 7 producidas los primeros dos años, a 3 en el año 2003. Lo que no se considera necesariamente negativo, puesto que la necesidades normativas no tienen por que ser siempre crecientes en el tiempo.

⁸/ Se entiende por *acción insegura* toda aquella acción de los usuarios del sistema que contraviene las normas y/o recomendaciones (por ejemplo, cruzar la calzada en zonas no habilitadas, circular a exceso de velocidad, etc.)

Lamentablemente la carencia de metas y estándares de comparación impide evaluar con mayor propiedad el desempeño del programa a nivel de componentes

No existe información acerca del grado de satisfacción de los usuarios intermedios y finales, ni sobre su percepción respecto del funcionamiento del programa.

2.4 Eficiencia y Economía

Al analizar el programa desde el punto de vista de la eficiencia, no se aprecian actividades o componentes que se estén realizando en forma tal que impliquen un grado de ineficiencia en la generación de componentes o que podrían ser prescindibles.

El análisis del gasto por componente muestra que los proyectos especiales (asesorías comunales y en seguridad vial) han experimentado el mayor crecimiento en el período evaluado (un 57%), y representan el año 2003 el 45% del gasto total en producción de los componentes. Lo anterior, es un indicio más de la tendencia a asumir funciones ejecutivas que ha mostrado la CONASET en el período evaluado.

Los gastos administrativos, aunque todavía son elevados, han reducido su incidencia en el gasto total del programa. Pasando desde un 37% el año 2000 a un 22,5% el año 2003. Esta disminución se explica fundamentalmente por un aumento del presupuesto total de la CONASET y por la reducción del ítem "bienes y servicios de consumo".

Dado que los productos del programa no son homogéneos pierden sentido los indicadores de costo promedio de los componentes. Por esa razón el panel solo consideró pertinente calcular el costo medio de las campañas educativas y el costo medio de los proyectos especiales (asesorías).

El costo medio de ambos componentes disminuyó en términos reales durante el período evaluado. Las campañas educativas bajaron de \$28 millones el año 2001 a poco más de \$13 millones el años 2003; en tanto, que las asesorías comunales pasaron de \$13.8 millones el año 2000 a poco menos de \$5 millones el año 2003.

Lo anterior implicaría, bajo el supuesto de que los servicios entregados son relativamente homogéneos, que ha aumentado la eficiencia del programa; Sin embargo, como se desconoce el alcance real de los servicios, no se puede ser concluyente al respecto (por ejemplo, puede darse que las 7 campañas realizadas el año 2001 hayan tenido una cobertura mayor que las 11 efectuadas el año 2003).

El desempeño presupuestario de CONASET ha sido satisfactorio durante el período evaluado. Con excepción del año 2003 en el que la ejecución presupuestaria fue de un 95%; el programa utilizó los restantes año el 100% de los recursos que le fueron asignados.

Tal como se mencionó anteriormente, CONASET recibe aportes no monetarios de terceros para la realización de campañas educativas, si bien éstos aportes han llegado a ser relevantes para la ejecución de éste componente; se estima que el Programa no ha agotado los esfuerzos para captar recursos del sector privado.

2.5 Principales Recomendaciones.

1. Evaluar periódicamente el logro del propósito de CONASET, para ello se requiere, en primer lugar, generar una definición operativa que permita medir el grado de incorporación del concepto de seguridad de tránsito por parte de los usuarios y por parte de los organismos públicos y usuarios intermedios. En el caso de los usuarios, se puede definir operativamente como “porcentaje de acciones seguras⁹”. La incorporación del concepto de seguridad de tránsito por parte de los organismos públicos y usuarios intermedios, debe abordarse mediante la generación de información que permita determinar el cumplimiento de las normas y recomendaciones en las actividades propias de cada institución¹⁰;
2. Realizar con una frecuencia plurianual (cada 2 ó 3 años) un estudio actitudinal para determinar la incorporación de los conceptos de seguridad de tránsito en los usuarios finales del programa. Lo anterior permitirá medir el propósito del programa.
3. Fomentar alianzas con el sector privado para a la obtención de recursos de parte de entidades como compañías de seguros y mutuales de seguridad entre otras.
4. Fortalecer la institucionalidad regional y local, a través de promover la creación y funcionamiento de los comités regionales y comunales de seguridad de tránsito y la transferencia de capacidades técnicas hacia esos niveles.
5. La Comisión (Comité de Ministros) debe definir con precisión el rol de la CONASET, en términos de si será una institución eminentemente coordinadora o si se reforzará un rol más ejecutivo. Además, se debe promover un mayor compromiso de las autoridades de la Comisión, en particular en el financiamiento de acciones específicas en materias de seguridad de tránsito (capacitación, estudios y proyectos). En este sentido, se recomienda definir metas anuales y responsables claros de las actividades que deben desarrollar los miembros de la Comisión.
6. Desarrollar un sistema de Información para control de gestión de CONASET. En esta misma línea de acción, se sugiere incorporar los indicadores sugeridos por el panel evaluador en la Matriz de Marco Lógico propuesta y validar las bases de datos con las que trabaja CONASET, en particular la referida a accidentes (SIEC 2) y su proceso de captura y procesamiento de la información.

⁹/ Ejemplo de acciones seguras: “peatones que cruzan por el paso reglamentario”, “peatones que cruzan con luz verde”, “personas que usan el cinturón de seguridad”, “personas que no hablan por teléfono móvil mientras conducen”, entre otros.

¹⁰/ Por ejemplo, a partir de una muestra de proyectos, estimar el porcentaje de proyectos en que se incorporaron las normas y recomendaciones establecidas por CONASET, o el porcentaje de proyectos presentados por los Ministerios al Sistema Nacional de Inversiones, orientados a mejorar la seguridad vial en la infraestructura urbana e interurbana ya existente.