



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS**  
**DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS ORGANIZACIONAL Y PROPUESTAS DE MEJORA DEL PROGRAMA  
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y  
TELECOMUNICACIONES**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**EVELYN MARGARITA FREIRE RAMOS**

**PROFESOR GUÍA:  
JERKO JURETIĆ DIAZ**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA  
JAVIER FUENZALIDA AGUIRRE**

**SANTIAGO DE CHILE**

**2017**

# **RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**POR: Evelyn Freire Ramos**

**FECHA: Noviembre 2017**

**PROFESOR GUIA: Jerko Juretić Díaz**

## **ANÁLISIS ORGANIZACIONAL Y PROPUESTAS DE MEJORA DEL PROGRAMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES**

El Programa Nacional de Fiscalización de Transportes es un programa presupuestario dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Carece de estructura orgánica, facultades y atribuciones propias. Opera al alero de algunos artículos de la Ley de Tránsito, que establecen facultades para los inspectores fiscales y municipales y de una resolución exenta del trámite de toma de razón, que establece estructura funcional para la Subsecretaría de Transportes. Su personal mayoritariamente se encuentra trabajando sin contrato, bajo la modalidad de convenio a honorarios, en condiciones contractuales débiles. Lo anterior ocurre frente a la demanda de una ciudadanía y gremios sectoriales empoderados que cada día exigen más y mejor control sobre lo que sucede en la calle en los distintos modos de transporte terrestre – especialmente en el transporte público-, servicios subsidiados y establecimientos relacionados al sector.

Sabido es, que el transporte incide directamente en la calidad de vida de las personas, y que más y mejor conectividad contribuye al desarrollo económico y productivo e incide en distintas variables de crecimiento de un territorio y su población. Por lo tanto, se hace necesario contar con una institucionalidad robusta en materias de educación, promoción, regulación, control, sanción y seguimiento del transporte público y privado, y sobre todo eficiente para generar mejores servicios para la ciudadanía.

Esta tesis aborda este problema a través de una metodología cualitativa y un instrumento de indagación semi estructurado, aplicado a 24 actores relevantes. Como resultado, se obtuvieron algunas conclusiones principales: (i) Ausencia de estructura orgánica, que deriva en problemas administrativos, de gestión y de imagen (ii) Carencia de visión sistémica para atender el proceso integral de fiscalización en todas sus fases y hacerlo más eficiente, (iii) Proceso de toma de decisiones excesivamente centralizado lo que genera débil gobernanza, (iv) Ausencia de mecanismos de evaluación externos al programa. Las recomendaciones finales se abordan desde una perspectiva sistémica orientada a mejorar los procesos, el diseño de la estrategia de fiscalización y la utilización de elementos de entrada para abordar mejoras de corto, mediano y largo plazo que influyan directamente en los resultados de gestión.

## **i. Tabla de contenido**

1. Introducción.....	1
2. Metodología.....	4
2.1 Objetivo General .....	4
2.2 Objetivos Específicos .....	4
2.3 Metodología .....	4
3. Capítulo I. Descripción y análisis del Programa de Fiscalización y su entorno .....	6
3.1 El Programa .....	8
3.2 Estrategia .....	8
3.3 Mapa Estratégico y prospectiva 2018.....	9
3.4 Funciones y tareas de Fiscalización .....	10
3.5 Estructura Organizacional .....	12
3.6 Ámbitos de Fiscalización .....	14
3.7 Recursos Financieros .....	15
3.8 Diseño organizacional y de gestión del programa, principales logros y proyectos del último período .....	16
3.9 Indicadores relevantes de desempeño y resultados .....	22
3.10 Entorno relevante - Mapa de Stakeholders .....	35
3.11 Modelo de agregación de valor público .....	39
4. Capítulo II. Análisis de gestión del programa .....	42
4.1 Revisión de información secundaria, análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas .....	42
4.2 Análisis comparado, benchmark: experiencias de fiscalización en otros países .....	46

4.3 Análisis comparado, benchmark: concepción de la regulación en Chile y experiencias de fiscalización en otros sectores a nivel nacional .....	50
5. Capítulo III. Aplicación del instrumento y principales resultados.....	55
5.1 Resultado de análisis a stakeholders .....	56
6. Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones .....	63
6.1 Diagrama sistémico .....	63
6.2.1 Concepción del modelo de negocio integral y proceso de post fiscalización .....	66
6.2.2 Modificaciones legales que permitan tener una orgánica adecuada, facultades y atribuciones pertinentes .....	69
6.2.3 Gobernanza, proceso de toma de decisiones y liderazgo. ....	70
6.2.4 Implementación de mecanismos de evaluación externa al programa .....	71
7. Bibliografía.....	73
ii. Anexos.....	v

## 1. Introducción

El Programa Nacional de Fiscalización de Transportes fue creado a fines del año 1992, como un Departamento de Fiscalización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, principalmente para hacer cumplir las normas de transporte terrestre en la vía pública, para medios de transporte públicos y privados. Inicialmente le fue asignada la tarea de velar por las condiciones de operación establecidas en los primeros contratos de concesión de uso de vías, otorgados en la ciudad de Santiago. Luego se sumaron los controles de emisiones vehiculares y el control del correcto funcionamiento de los establecimientos regulados: plantas de revisión técnica, escuelas de conductores profesionales y no profesionales, y gabinetes psicotécnicos que entregan las licencias de conducir de distintas clases, en los municipios a lo largo del país.

Además de fiscalizar condiciones técnicas del transporte público y privado remunerado de pasajeros y los establecimientos relacionados, se han sumado a este programa otras tareas como el control de la calidad de servicio y la seguridad del transporte. Actualmente a estas labores se agrega el control del pago de tarifa (evasión de pasaje), frecuencias e itinerarios tanto en el sistema de transporte público de la Región Metropolitana (Transantiago), como en el de otras regiones.

Junto a lo anterior, se agregó la fiscalización de las vías exclusivas y pistas sólo bus, implementadas en la Región Metropolitana para disminuir la congestión y aumentar los tiempos de viaje. Luego, con el cambio que tuvo el transporte urbano de la capital a contar del año 2007 con la implementación del Sistema Transantiago, se ampliaron nuevamente las funciones fiscalizadoras.

El crecimiento que ha tenido el Programa Nacional de Fiscalización de Transportes en los últimos 20 años o más, ha sido proporcionalmente ligado al aumento de la dotación de inspectores y personal de apoyo, la implementación de sistemas y otras mejoras tecnológicas, y con ello a la cobertura del programa en el país. Se ha sumado al control de terreno la incorporación de tecnología para la fiscalización, ejemplo de ello es la utilización de cámaras para fiscalizar. Pero es un programa que ha crecido espontáneamente, sin mayores análisis o reflexiones sobre la dimensión que ha tomado el nivel de recursos asignado y su propuesta de valor actual, asunto que podría conllevar algunos riesgos de gestión relevantes que es necesario analizar. Justifican este estudio el diagnóstico del diseño actual de operación del programa, el análisis de su ordenamiento, la consistencia del mismo en su fin y propósito, la organización, gestión y resultados que obtiene. Todo lo anterior, como sustentos de esta tesis.

Este estudio de caso además, pretende resolver algunas interrogantes respecto a su óptimo funcionamiento, el diseño institucional más adecuado y las interacciones sistémicas que el programa debe tener tanto intra como interorganizacionalmente, desde sus procesos a sus alianzas estratégicas, lo que eventualmente podría reportar mejores niveles de eficiencia en su gestión y resultados intermedios y de impacto.

Este trabajo por tanto, planteará algunas interrogantes sobre la realidad del Programa Nacional de Fiscalización de Transportes y su potencial de mejoría. A través de una metodología de análisis organizacional, se espera abordar las causas de los problemas detectados como parte del diagnóstico y entregar recomendaciones para tratar los mismos.

Inicialmente es pertinente plantear al lector información adicional acerca del contexto legal, administrativo y de gestión del mencionado programa:

a) Se trata de un programa presupuestario del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (en adelante MTT): Fiscalización es parte del MTT, al cual está incorporado a través de un programa presupuestario junto a otros programas que ejercen competencias y actividades distintas (Centro de certificación y control vehicular -3CV y Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito - CONASET). El hecho que sea un programa presupuestario tiene como fin principal darle orden funcional y organizarlo y en términos administrativos en su relación con la Subsecretaría de Transportes. No es un programa sometido a evaluación comprehensiva de gasto, o a otro tipo de evaluaciones, por ejemplo, de impacto de programas, por parte de la Dirección de Presupuestos u otro organismo pertinente.

b) Carece de estructura orgánica y atribuciones claras: El programa carece de una estructura orgánica legal que permita sustentar su actuación y le entregue atribuciones definidas. Hoy su actuación encuentra soporte en lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley de Tránsito y 3° de la Ley de Procedimiento de Policía Local, la cual hace referencia a la facultad y obligación de los inspectores fiscales de denunciar las infracciones que sorprendan. Asimismo, la Ley 19.254 de 1993, que fija plantas de personal de las Subsecretarías de Transportes y de Telecomunicaciones y de la Junta de Aeronáutica Civil, no considera una planta de funcionarios fiscalizadores, como si la tienen otros servicios públicos (Contraloría General de la República, Servicio de Impuestos Internos, entre otros). En efecto, esta última sólo considera las siguientes plantas: directiva; profesional; técnica; administrativa y auxiliar. Internamente, el programa se organiza de acuerdo a lo establecido principalmente en la resolución exenta vigente sobre estructura funcional del MTT.

c) Inspectores Fiscales contratados como Honorarios/Agentes Públicos: El MTT ejerce la facultad de fiscalización de las normas de tránsito y de las de transporte terrestre que el mismo dicte, contenidas en el artículo 4° de la Ley de Tránsito, a través de funcionarios que revisten la calidad jurídica de honorarios, con agencia pública. La agencia pública que se les asigna, es para los efectos de perseguir su responsabilidad penal y administrativa (Artículo 22, Ley N° 20.557, 2012).

d) Inspectores con facultades limitadas: Los inspectores del programa, a diferencia de lo que sucede con otros servicios públicos (Ej.: Servicio de Impuestos Internos, Dirección del Trabajo), no tienen la calidad de Ministros de Fe, lo que implicaría que sus actuaciones sean consideradas como auténticas y su contenido verdadero sin que ello implique que no pueda probarse lo contrario (presunción de veracidad). Asimismo, hay determinadas actuaciones que la Ley de Tránsito sólo entrega a Carabineros o guarda silencio respecto de los inspectores fiscales, lo que hace dificultosa la actuación en terreno de los inspectores del programa.

e) Dependencia Administrativa de la Subsecretaría de Transportes: Al ser un programa presupuestario de la Subsecretaría de Transportes, este está sujeto a su personalidad jurídica, lo que implica que todos los procesos de contrataciones de personal, adquisiciones de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de sus funciones, deben ser revisados y aprobados por la Subsecretaría de Transportes. Esto necesariamente ralentiza el proceso de toma de decisiones y sanción de actos administrativos para la contratación de personal, compras y contrataciones de bienes y servicios, entre otros.

## 2. Metodología

### 2.1 Objetivo General

Realizar un diagnóstico integral de la gestión del Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, a fin de identificar los logros y nudos críticos en el cumplimiento de su mandato y desarrollar propuestas que permitan mejorar la entrega de valor público.

### 2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar las principales fortalezas y debilidades y las relaciones causa-efecto que existen en el Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, para entender su funcionamiento sistémico.
- b) Detectar los riesgos relevantes de gestión y nudos críticos que afecten el logro de su propuesta de valor público.
- c) Observar y analizar experiencias comparadas de gestión de modelos de fiscalización relacionados al sector y no, a fin de detectar buenas prácticas potencialmente aplicables.
- d) Desarrollar propuestas para el Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, que permitan mejorar la entrega de su propuesta de valor público a los usuarios y optimizar su gestión interna.

### 2.3 Metodología

Para lograr el estudio se desarrolló una metodología de investigación analítica y descriptiva, basada en datos de la propia organización. En una primera fase se realizó una revisión de información de fuentes secundarias<sup>1</sup>, la que permite obtener una primera visión de la realidad del programa, sus logros y desafíos actuales, a través del análisis de información cuantitativa y cualitativa. Esta información, incluye las estadísticas descriptivas, las facultades y atribuciones vigentes por ley, el marco regulatorio relacionado, los indicadores de gestión, reportes de prensa, la planificación de operaciones y el análisis de entorno.

En segundo lugar, se identifica los *stakeholders*<sup>2</sup> o actores relevantes, a través de la elaboración de un mapa de stakeholders, a fin de “segmentar” la aplicación del instrumento. Este instrumento cuenta con 52 afirmaciones en el total, evaluadas en una

---

<sup>1</sup> Informes de Gestión, Memorias del programa 2013 y 2014. Balance de Gestión Integral 2013, ley de presupuestos, archivos de prensa, entre otros.

<sup>2</sup> El término *stakeholders*, es una palabra sin traducción exacta al idioma español. Es cualquier actor individual o institución que puede poner en juego el futuro de la institución, positiva o negativamente. Se entiende como un actor relacionado relevante.



escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 completamente de acuerdo. Las afirmaciones se aplicaron de manera segmentada, dependiendo del tipo de stakeholder relacionado: político-estratégico, técnico, técnico-especialista, usuarios.

En tercer lugar, se presenta el instrumento de indagación, en adelante, cuestionario semi estructurado, con afirmaciones cerradas y preguntas abiertas dirigido a los principales actores relacionados con el objeto de estudio: Secretarios Ejecutivos de Programas relacionados, Jefaturas de áreas relevantes MTT, funcionarios del programa, Secretario Regional Ministerial de Transportes RM, jefaturas de primer y segundo nivel del programa y del MTT, asesores, especialistas de transporte, usuarios. En total se presentan 24 entrevistas<sup>3</sup>. Esta técnica, permite complementar la información recabada a través de fuentes secundarias y así enriquecer el análisis e interpretación de datos. El objetivo de este instrumento es conocer las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, junto con los procesos sustantivos de la organización.

Luego, se presenta la fase de cuantificación e interpretación, junto a un análisis crítico de los resultados, para así identificar los problemas principales y secundarios.

En los casos que corresponde, se realizó entrevistas de indagación en profundidad (11), a los actores seleccionados, las que permiten aclarar aquellos aspectos centrales que no quedan del todo explícitos con la aplicación del instrumento.

Se incluye un análisis comparado de las experiencias internacionales respecto de sistemas de fiscalización de transportes en otras ciudades del mundo y experiencias internas en sistemas de fiscalización de otros procesos de negocio.

Finalmente, se expone un diagrama sistémico para la organización objeto del estudio, el que permite contar con un diagnóstico sucinto e integral de las fortalezas y debilidades de la organización y sus relaciones causa efecto, las que no necesariamente son lineales. Este diagrama permite sintetizar e integrar los resultados de las fuentes de indagación anteriormente señaladas.

---

<sup>3</sup> Ver anexo A.

### **3. Capítulo I. Descripción y análisis del Programa de Fiscalización y su entorno**

De acuerdo a declaraciones del Banco Mundial (Abril, 2014) – el que tiene una comisión especial de Transporte y TIC – “la infraestructura y los servicios de transporte aún necesitan ser más seguros, limpios y accesibles, particularmente en los países en desarrollo. Estos servicios requieren responder a la creciente urbanización y motorización con soluciones que faciliten la movilidad urbana; que sean un aporte a la pobreza rural con mecanismos de accesibilidad más eficientes y duraderos, y deben responder a la necesidad de que los países de ingreso mediano bajo sean más competitivos en el mercado mundial. El transporte debe ser más dinámico para impulsar la creación de empleos especializados a plazo, bajar el costo de la seguridad alimentaria y abordar la mitigación y adaptación al cambio climático”.

Los sistemas de transporte en las ciudades en desarrollo se ven enfrentados constantemente a grandes desafíos debido al crecimiento de la población, el aumento de parque de vehículos privados y la creciente congestión y además por la falta de planificación urbana que acompaña a este crecimiento, junto con las falencias de los servicios de transporte público. Como ejemplo sólo en la ciudad de Santiago de Chile, en un día se generan en promedio 9 viajes por hogar, 2,78 viajes por persona y más de 18 millones de viajes en conjunto. Además, a diario, más de 5 millones de viajes se realizan en alguna forma de transporte público. (Encuesta Origen-Destino, Ministerio de Transportes, 2012). Del total de viajes en transporte público, la siguiente es la distribución:

**Tabla 1. Distribución de los viajes según modo de transporte y propósito en día laboral temporada normal. Santiago de Chile.**

Modo de Transporte		Propósito			Total
		Trabajo	Estudio	Otro	
Auto	Viajes (miles)	1.980,3	539,6	2.228,7	4.748,6
	%	41,7%	11,4%	46,9%	
Bip!	Viajes (miles)	1.955	924,8	1.291,5	4.171,3
	%	46,9%	22,2%	31,0%	
Bip! Otros público	Viajes (miles)	178,2	47	76,6	301,9
	%	59,0%	15,6%	25,4%	
Bip! Otros privado	Viajes (miles)	92,2	27,6	28,4	148,2
	%	62,2%	18,6%	19,1%	
Taxi colectivo	Viajes (miles)	155,2	53,7	321,5	530,4
	%	29,3%	10,1%	60,6%	
Otros	Viajes (miles)	354,6	618	162,9	1.135,4
	%	31,2%	54,4%	14,3%	
Caminata	Viajes (miles)	865,6	1.298,3	4.199,4	6.363,3
	%	13,6%	20,4%	66,6%	
Bicicleta	Viajes (miles)	329,8	80,6	336,7	747,1
	%	32,4%	19,5%	48,1%	
<b>Total</b>	<b>Viajes (miles)</b>	<b>5.984,2</b>	<b>3.605,6</b>	<b>8.871,3</b>	<b>18.461,1</b>
	<b>%</b>	<b>32,4%</b>	<b>19,5%</b>	<b>48,1%</b>	

Fuente: Encuesta Origen Destino MTT 2012

Es necesario comprender el problema del transporte de manera integral ya que éste afecta directamente la calidad de vida de las personas, su movilidad urbana y rural, el crecimiento y desarrollo productivo, entre otros factores. El Banco Mundial (Abril, 2015) señala que “las mejoras en el transporte tienen un impacto más significativo cuando forman parte de un programa de desarrollo intersectorial. Se logra mayor eficiencia también a través de un enfoque multimodal, tal como mejorar la movilidad de los pasajeros y del transporte de carga. Sin embargo, el mejoramiento de la infraestructura y los servicios de transporte no es suficiente. Asimismo, el funcionamiento de las instituciones y el acceso de los profesionales al conocimiento adecuado son cruciales para obtener soluciones efectivas en esta área”. Un acento muy importante está puesto en la infraestructura de transporte, otro tema central es la movilidad y la gestión intermodal.

En Chile, la supervisión del correcto funcionamiento de las condiciones técnicas, seguridad y aspectos de la calidad de servicio del transporte terrestre público y privado,

está a cargo de una entidad llamada a velar por la seguridad y la correcta operación, en este caso, el Programa Nacional de Fiscalización del Ministerio de Transportes.

El Programa Nacional de Fiscalización de Transportes analizado en este estudio, depende de la Subsecretaría del Ministerio de Transportes de Chile. La Subsecretaría de Transportes nace en 1953, vinculada primero con el Ministerio de Economía. Después, en 1967, pasa a depender del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. De la Subsecretaría de Transportes dependían, en aquella época, la Junta de Aeronáutica Civil; el Departamento de Transporte Ferroviario; el Departamento de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre; el Departamento de Transporte y Tránsito Público, y el Servicio de Explotación de Puertos. El Ministerio de Transportes es creado en 1974 mediante el Decreto Ley 557 e incorpora bajo su dependencia a la Subsecretaría de Transportes. En 1977 se dicta el Decreto Ley 1.762, que crea la Subsecretaría de Telecomunicaciones, SUBTEL. Además, se crean las Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones (Seremitt). El ministerio pasa a ser conocido, desde entonces, como Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT). Las principales funciones del MTT son proponer las políticas nacionales en materia de transportes y telecomunicaciones, de acuerdo con las directrices del Gobierno, y ejercer la dirección y el control de su puesta en práctica. También le corresponde supervisar a las empresas públicas y privadas que operen medios de transportes y telecomunicaciones en el país, coordinar y promover el desarrollo de estas actividades, y controlar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes.

### **3.1 El Programa**

El Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, existe desde fines de 1992 y tiene presencia en cada una de las regiones del país. A nivel regional además, presenta un importante rol en el control de operación de los servicios de pasajeros que reciben subsidios del Estado<sup>4</sup>. Tiene 14 oficinas regionales, 4 sedes provinciales y 4 sedes en Santiago.

### **3.2 Estrategia**

Como parte de las definiciones estratégicas actuales el programa define su visión como: “ser referentes en la fiscalización y garantes para mejorar la calidad y la seguridad del Transporte”, entendiendo que hoy el programa no es el primer referente en la ciudadanía para el control de transporte y tránsito -lo es carabineros- tal como muestran antecedentes de estudios de evaluación a usuarios realizados por el propio programa.

---

<sup>4</sup> En función del subsidio de operación de Transantiago, se ha implementado un subsidio espejo para el transporte público regional, a contar del año 2009 a través de la Ley N° 20.378 de 2009.

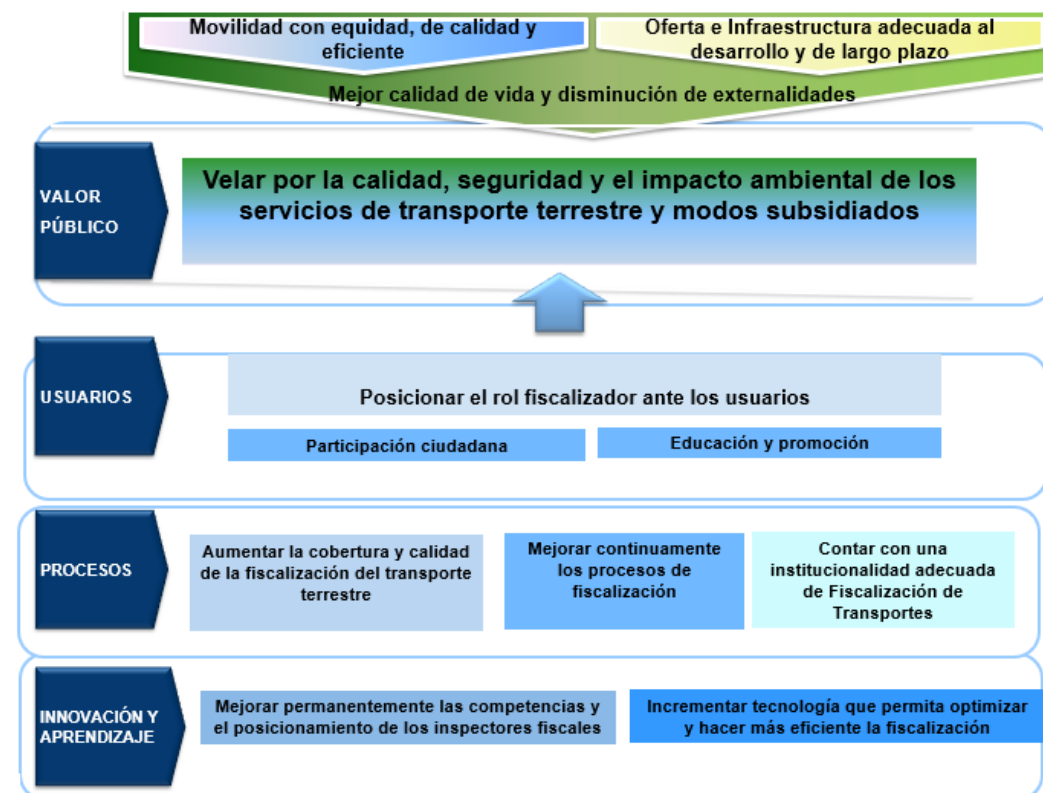
Por otra parte, la misión se declara como: “fiscalizar el cumplimiento de la normativa para mejorar la seguridad y calidad del transporte”.

Los pilares estratégicos declarados para su gestión son: seguridad, calidad e información (Definiciones Estratégicas, MTT, Mayo 2014)

### 3.3 Mapa Estratégico y prospectiva 2018

El mapa estratégico del programa, establece como propuesta de valor público “velar por la calidad, seguridad, impacto ambiental de los servicios de transporte terrestre y modos subsidiados”.

**Figura 1. Mapa estratégico**



Fuente: Memoria de Fiscalización de Transportes, año 2014

El programa reconoce que, en un trabajo conjunto con las distintas divisiones del ministerio y la validación de la autoridad pertinente, se elaboró el mapa estratégico que se presenta, en sintonía además con el programa de gobierno vigente a contar de marzo de 2014 (Memoria Fiscalización de Transportes, 2014). No se han realizado actualizaciones a la estrategia durante los períodos posteriores.

### 3.4 Funciones y tareas de Fiscalización

Son funciones del Programa Nacional de Fiscalización de Transportes:

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Tránsito y normas de transporte terrestre, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley de Tránsito.
- Fiscalizar a los establecimientos autorizados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de acuerdo a las disposiciones establecidas por las leyes y normativa vigente.
- Fiscalizar la prestación de servicios subsidiados<sup>5</sup>, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y demás normativa que los rige.
- Remitir las denuncias de las infracciones que se efectúen ante los Juzgados de Policía Local y/o a las Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones y a otras entidades que corresponda, respecto de reportes que ameriten el inicio de procedimientos administrativos.
- Identificar, evaluar, proponer y coordinar los planes de fiscalización de transporte terrestre.
- Coordinar la organización y gestión en el tratamiento de las infracciones de tránsito que sean susceptibles de ser captadas mediante equipos de registro automatizados.
- Gestionar la atención, resolución de denuncias, reclamos y consultas formuladas por usuarios, operadores y/o público en general, sobre materias de su competencia, velando por el respeto de los derechos que otorga la normativa sectorial, sin perjuicio de las acciones judiciales y administrativas que éstos puedan ejercer.

Las siguientes son las principales tareas de fiscalización a nivel nacional:

- Fiscalizar calidad, condiciones técnicas y de seguridad de los servicios y vehículos de transporte público y privado de pasajeros, del transporte escolar y del transporte de carga;
- Fiscalizar el cumplimiento de las condiciones de operación de los servicios de pasajeros concesionados y de los servicios que reciben subsidios para operar en los modos terrestres, marítimos, fluviales, lacustres, ferroviarios y aéreos.

---

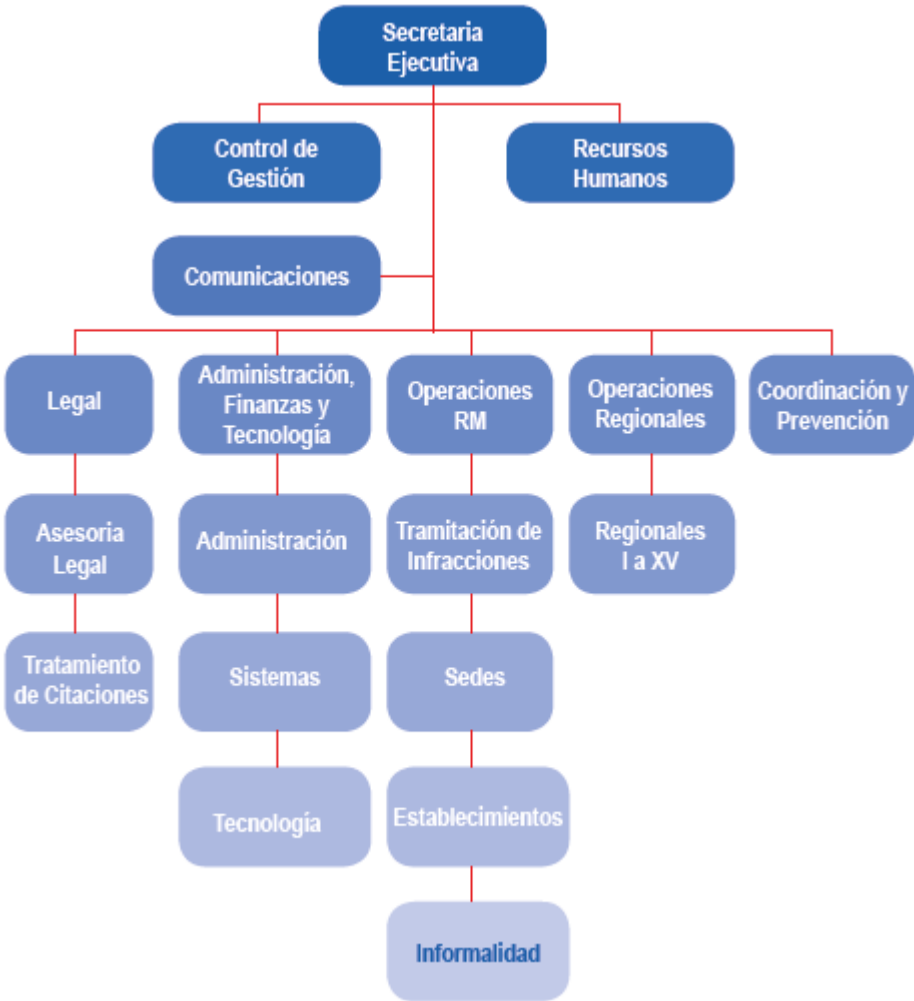
<sup>5</sup> Originados en Ley 20.378 que crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros, promulgada el 5 de septiembre de 2009. Mediante estos fondos, el MTT implementa subsidios para: proveer de transporte a zonas aisladas del país, rebajar tarifas en el transporte público para adultos y estudiantes, implementar servicios de locomoción gratuita para escolares de sectores apartados, renovar buses y financiar nueva infraestructura vial.

- Fiscalizar el funcionamiento de las plantas de revisión técnica, gabinetes psicotécnicos de los municipios y las escuelas de conductores profesionales y no profesionales;
- Fiscalizar el control de la informalidad en todos los modos de transporte terrestre;
- Fiscalizar el uso del cinturón de seguridad por pasajeros;
- Fiscalizar el debido pago de tarifas del Sistema de Transporte Urbano de Santiago, Transantiago;
- Fiscalizar el control de emisiones vehiculares de buses y camiones; y
- La fiscalización del uso de vías exclusivas y pistas solo buses.

### 3.5 Estructura Organizacional

El Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, tiene la siguiente organización funcional y responsabilidades:

**Figura 2. Organigrama Programa Fiscalización**



Fuente: Memoria de Fiscalización de Transportes, año 2014

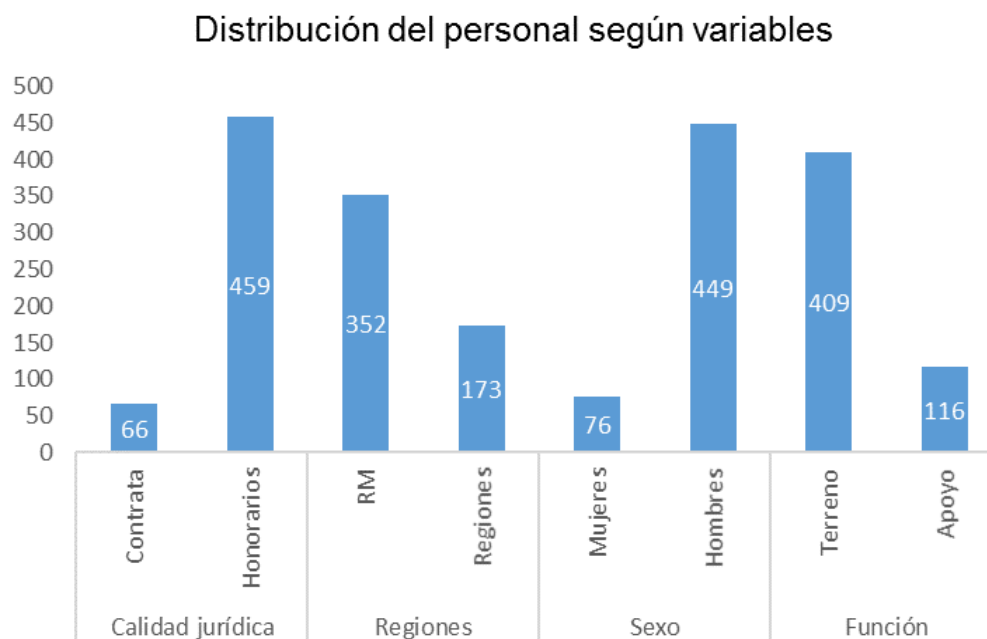
- **Unidad de Recursos Humanos:** A cargo de la cadena completa de los subsistemas de recursos humanos, esto es reclutamiento y selección, contratación, capacitación, evaluación de desempeño y asesoría legal a los funcionarios y su ciclo de vida laboral. Además, a contar del año 2013 es responsable de implementar el proyecto de “Instituto de Fiscalización”, instancia autogestionada por el programa para impulsar la gestión de conocimiento.



- Área de Coordinación y Prevención: Responsable de la coordinación para el apoyo en las fiscalizaciones en la Región Metropolitana. Además, es responsable de la seguridad y salud ocupacional de los funcionarios del Programa.
- Área de Administración, Finanzas y Tecnología: Responsable de hacer seguimiento a la ejecución presupuestaria, al abastecimiento de insumos y desarrollar, implementar y velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas tecnológicos necesarios para el desarrollo de las tareas del Programa.
- Área Legal: Tiene el deber de velar por el cumplimiento de la normativa vigente relacionada con el Programa de Fiscalización. Además de la revisión, recopilación y entrega a los Juzgados de Policía Local y a los respectivos SEREMITT, de las infracciones cursadas por los inspectores.
- Área de Operaciones Región Metropolitana: Área responsable de la planificación, control, seguimiento y ejecución de las fiscalizaciones a Establecimientos y Vía Pública en la Región Metropolitana.
- Área de Operaciones Regiones: A cargo de la planificación, control, seguimiento y ejecución de las fiscalizaciones a Establecimientos y Vía Pública en las Regiones.
- Unidad de Control de Gestión: Elabora, hace seguimiento, control, y análisis de la estrategia y operaciones de las distintas áreas en pos del cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Fiscalización.
- Unidad de Comunicaciones: Responsable de la coordinación de actividades comunicacionales del programa y posicionamiento del mismo a través de medios de prensa de alcance nacional y regional.

Para cumplir su rol, el programa actualmente cuenta con 22 sedes distribuidas a lo largo del territorio nacional, 525 personas, de éstos 409 funcionarios de terreno, en su mayoría inspectores, y un total de 116 colaboradores en labores de apoyo. Principalmente, la dotación se encuentra en calidad de honorarios, en una relación cercana a 87%-13% de honorarios sobre contratados y en su mayoría son hombres, con una relación de 86% sobre 14% de mujeres. No existen funcionarios de planta.

## Gráfico 1. Dotación del Programa de Fiscalización de Transportes



Fuente: Elaboración propia según informes del Programa de Fiscalización, año 2016

Por otra parte, entre los actores relevantes dentro del MTT con los que el programa debe generar alianzas permanentemente se encuentran el Directorio de Transporte Público Metropolitano -Transantiago (DTPM) (administrador de Transantiago), la División de Transporte Público Regional (DTPR), la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET), las Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes (SEREMITT). Como parte de los entes externos, se encuentran principalmente los Juzgados de Policía Local, Carabineros de Chile, Municipios y administradores y concesionarios de establecimientos relacionados al transporte terrestre.

### 3.6 Ámbitos de Fiscalización

El Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, como ya se ha expuesto fiscaliza transporte terrestre, público y privado remunerado de pasajeros, para lo cual se realizan permanentes controles en la vía pública. Adicionalmente, se fiscalizan las denuncias que formulan los usuarios al sistema de transporte, a través de la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias de la Subsecretaría de Transportes (OIRS) o de cualquier otro medio. Conjuntamente con lo anterior, se fiscalizan los establecimientos relacionados con el transporte terrestre, tales como: Plantas de Revisión Técnica, Escuelas de Conductores, Organismos Técnicos de Capacitación, Gabinetes

Psicotécnicos, Talleres Diésel (este último sólo en Región Metropolitana). En estricto rigor, la fiscalización se organiza principalmente en los siguientes ámbitos:

**Figura 3. Ámbitos de Fiscalización**



Fuente: Memoria de Fiscalización de Transportes, año 2014

### 3.7 Recursos Financieros

**Tabla 2. Presupuesto 2012 – 2016, según recursos asignados por ley**

	2012	2013	Var %	2014	Var %	2015	Var %	2016	Var %
Gastos en personal	3.874.330.000	4.595.121.837	<b>18,60%</b>	4.904.018.204	<b>6,70%</b>	5.820.819.095	<b>18,70%</b>	7.241.866.000	<b>24,41%</b>
Bienes y servicios de consumo	1.629.455.000	1.586.398.418	<b>-2,60%</b>	1.950.957.533	<b>23,00%</b>	2.187.897.000	<b>12,10%</b>	3.056.737.000	<b>39,71%</b>
Adquisición de activos no financieros	169.670.000	57.000.000	<b>-66,40%</b>	245.142.963	<b>330,10%</b>	211.891.000	<b>-13,60%</b>	<b>384.582.000</b>	<b>81,50%</b>
Iniciativas de inversión								<b>84.685.000</b>	<b>100,00%</b>
<b>Total</b>	<b>5.673.455.000</b>	<b>6.238.520.255</b>		<b>7.100.118.700</b>		<b>8.220.607.095</b>		<b>10.683.185.000</b>	

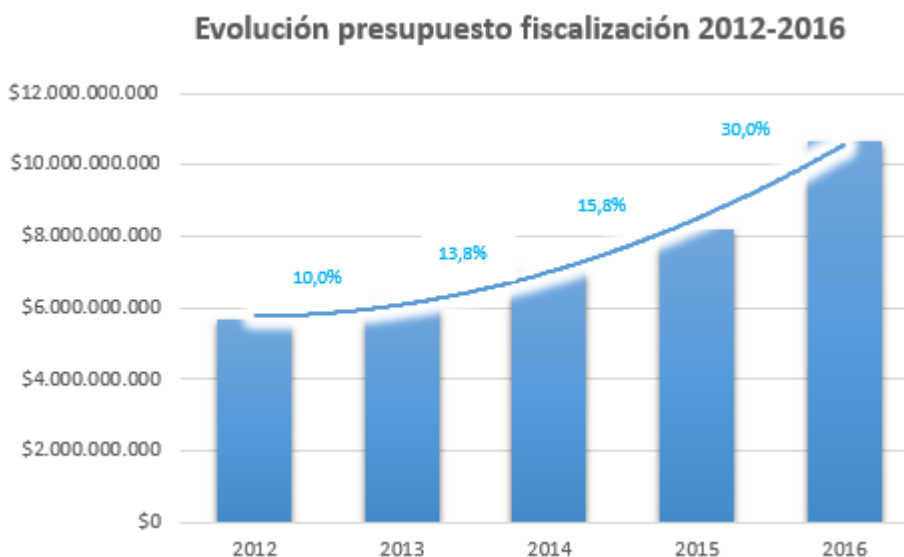
Fuente: Elaboración propia con información del programa y la Dirección de Presupuestos

Destaca para el período 2015 el alza de 18,7% en la asignación de gastos en personal, la que está destinada a financiar el aumento de dotación de inspectores tanto en regiones como en Santiago, para apoyar el control de subsidios y la fiscalización de tareas relacionadas a Transantiago. Similar aumento se produjo en el paso de los períodos 2012 a 2013, siendo también el aumento de personal el motivo. Salvo estos dos aumentos, el programa se ha enfrentado a escenarios de negativas de expansión

presupuestaria, con excepción del aumento de adquisición de activos no financieros que se produjo en 2014, con un 330% más.

Los recursos para implementar iniciativas tecnológicas provienen de transferencias de Transantiago principalmente, para los proyectos de fiscalización con tecnología de cámaras automatizadas.

**Gráfico 2. Crecimiento Presupuesto Total, 2012 - 2015**



Fuente: Elaboración propia con información del programa y la Dirección de Presupuestos

La evolución de las cifras presupuestarias, permite varias reflexiones para el análisis posterior: el marco del presupuesto del programa se mantiene de manera regular en los últimos cinco años. Si bien entre los años 2012 y 2015 la cifra fue más bien sostenida, y las iniciativas de inversión provinieron de financiamiento de programas relacionados (por ejemplo, Transantiago), a partir de 2016 existe una inyección de recursos del 30% respecto al año anterior y más del 85% del año 1 para este análisis (2012). El aumento real de todos modos es significativo, considerando que en promedio el IPC de los años de análisis y por consiguiente el respectivo reajuste bordea el 5%-6%. Es interesante además observar que la proporción entre gasto en personal (ST 21) y otros ítems es de 67% sobre 33% para el año 2016.

### **3.8 Diseño organizacional y de gestión del programa, principales logros y proyectos del último período**

El programa ha realizado un trabajo de planificación estratégica, operacional y gestión en cinco líneas de trabajo, las que han permitido implementar distintos proyectos e iniciativas en ese marco, durante los últimos años. Estas líneas se refieren a normativa

e institucionalidad; incorporación de tecnología en el control; recursos humanos y capacitación; implementación de sedes provinciales y rediseño de los planes operativos de fiscalización.

#### **a) Normativa e Institucionalidad**

El año 2015, se presentó al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones un borrador de proyecto de ley que propone la creación de Servicio o Agencia de Fiscalización de Transportes, independiente de la Subsecretaría, cuyo contenido busca modificar la institucionalidad del Programa de Fiscalización, pasando de un modelo de programa ministerial y presupuestario a un servicio público descentralizado que permita hacer más eficiente la gestión pública que demandan las tareas de fiscalización en materia de transporte (Memoria Fiscalización de Transportes, 2015). Este proyecto, ya presentado, ahora queda sujeto al análisis de las autoridades correspondientes y el inicio de gestiones con la Dirección de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, Segpres y los trámites legislativos, de corresponder.

Además de esto, el programa impulsa permanentemente cambios normativos que permitan hacer más eficaz el control como, por ejemplo, durante el año 2015, por Decreto Supremo N° 181, se incorporó la obligación en los servicios interurbanos de instalar un letrero en su interior, que contenga la numeración de la placa patente; y se permitió el uso de taxímetros en taxis de turismo. A su vez, por Decreto Supremo N°285, se modificó el inciso 3° del artículo 66 del DS N° 212/92, permitiendo a aquellos servicios interurbanos, no provistos de medios audiovisuales, disponer cada dos asientos de una cartilla u otro medio escrito con los mensajes exigidos en el inciso 2° del artículo 66 del DS N° 212/92.

Como logros normativos de períodos anteriores, destaca la modificación legal que permitió elevar sanciones al transporte informal, lo que comúnmente se conoce como piratas, en 2014. La iniciativa eleva las multas al transporte informal, aumentando la sanción mínima desde 0 a 3 UTM, mientras que la máxima se incrementa de 10 a 15 UTM. También contempla multas para los reincidentes, quienes deberán enfrentar sanciones que van desde las 5 a 20 UTM.

#### **b) Recursos Humanos y Capacitación**

Actualmente, el personal del Programa de Fiscalización de Transportes, es en su mayoría de nivel técnico, con conocimiento normativo. Sin embargo, el ingreso de nuevos inspectores a las funciones de fiscalización carece de una instrucción inicial robusta sobre las materias requeridas para un control eficiente. Por lo tanto, la responsabilidad de capacitar a los nuevos integrantes recae en los inspectores que los

reciben como compañeros de labores. Los esfuerzos actuales del programa para capacitar incluyen un proceso de inducción de dos días para nuevos inspectores, el que se realiza dos veces al año. Junto con ello, se entrega capacitación vía e-learning, al total de la dotación de terreno del programa. Anualmente se capacitan en línea alrededor de 400 inspectores y otro personal de staff o que no es de terreno. El presupuesto anual de capacitación, no obstante, no supera los \$25 millones de pesos, lo que claramente resulta insuficiente para la dotación existente. Parte de este problema es justamente la asignación en base a la dotación de contrata – lógica Dipres para asignaciones de presupuestos de capacitación en general para los servicios públicos – versus la realidad de un grueso de inspectores en calidad de honorarios.

La dotación de personal de terreno ha crecido sostenidamente en los últimos años. Al año 2015 se incrementó la fuerza de inspectores en 75 personas para Santiago y Regiones. Esta incorporación representó una inversión de más de 800 millones de pesos y principalmente se vieron reforzados los equipos de Valparaíso, Biobío y Magallanes, donde la llegada de más inspectores aumentó en un 50% aproximadamente la dotación anterior. En la Región Metropolitana se sumaron 36 nuevos inspectores los cuales fueron destinados principalmente a la fiscalización de la evasión en el Transantiago, al control del cumplimiento de las condiciones técnicas y de seguridad de los buses y a la adecuada detención en los paraderos. Así, se destinó diariamente cerca de 80 inspectores para el control de evasión, lo que se tradujo en un aumento de un 28% en el número de pasajeros fiscalizados, respecto al período anterior.

En términos globales, la principal característica que presenta la dotación del programa es una alta concentración de personal a honorarios, donde más el 87% del personal se encuentra en esta condición. Esta situación es la que mayores inconvenientes conlleva, debido a la precariedad en la calidad del empleo de los honorarios siendo que la mayor parte de esta dotación realiza funciones de terreno como inspector en Santiago y Regiones. Existen actualmente dos organizaciones gremiales conformadas como sindicatos de trabajadores a honorarios, las que han presentado constantes requerimientos referidos a esta condición y el nivel de exposición que además tienen los inspectores en terreno.

### **c) Incorporación de Tecnología en el Control**

El programa ha implementado distintos sistemas de fiscalización remota a través de cámaras, desde el año 2008<sup>6</sup>, partiendo por la Región Metropolitana y continuando con otras regiones. El año 2015 se concluyó el primer proyecto para una región distinta a Santiago, en Bío Bío, con el sistema de fiscalización de camiones en el Puente Llacolén que contempló una inversión de más de 120 millones de pesos.

---

<sup>6</sup> <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2008/10/21/polemicos-foto-partes-debutan-con-una-veintena-de-multas-de-cortesia/>

Adicional a las iniciativas de Santiago y Concepción, el programa ha implementado sistema de control con cámaras para camiones en Antofagasta.

En Santiago a fines del 2015, se inició la tercera etapa del proyecto de cámaras para el control de vías exclusivas y pistas sólo bus. Con una inversión cercana a los MM\$2.183, en diciembre comenzaron los trabajos para la instalación de más de 200 cámaras fiscalizadoras (106 postes de control) en 10 nuevos ejes de Santiago, que representan 49,84 km de vías controladas con tecnología. Estas cámaras entraron en operación en 2016.

Esta tercera etapa del proyecto de cámaras es la continuación de una iniciativa que partió el 2008 cuando comenzó el control por vía automatizada de las arterias prioritarias para el transporte público de la capital. En una primera etapa 18,07 kilómetros, de los 200 de vías decretadas como prioritarias para el transporte público, pasaron a ser monitoreados con esta tecnología, sumando en una segunda etapa otros 30,82 kilómetros de vías y pistas fiscalizadas de manera automatizada.

La introducción de esta tecnología pone a la par a Chile con métodos de control utilizados en países desarrollados y reporta beneficios importantes en la reducción de infractores y la mejora en las velocidades comerciales de los buses que circulan por vías exclusivas y pistas sólo bus.

#### **d) Planes de Fiscalización**

El Programa Nacional de Fiscalización al año 2015 ha realizado en total cerca de 560 mil controles anuales a vehículos, fiscalizando condiciones técnicas y de seguridad, calidad de servicio y la normativa exigida. En el mismo período, se cursaron sobre 121 mil infracciones y se efectuaron más de 820 mil controles a pasajeros de buses interurbanos y taxis, para verificar el correcto uso del cinturón de seguridad.

A contar del año 2013, se rediseñaron los planes de operación, los que tradicionalmente contaron sólo números de controles por tareas y regiones, pasando a incorporar indicadores de cobertura y repetitividad de controles por ámbitos de fiscalización: vehículos, subsidios, establecimientos, denuncias, emisiones. Adicionalmente se incorporaron paulatinamente indicadores específicos que atendieran a la particularidad de cada región, especialmente las zonas extremas, por ejemplo, en el control del transporte internacional en Arica, que es paso fronterizo.

Los indicadores de gestión presentados son principalmente de cobertura de parques vehiculares con reglas de repetitividad mínima de controles en ciertos casos. En el ámbito de Establecimientos se formularon indicadores que consideran controles mínimos a cada tipo de establecimiento en el año. Cada uno de estos indicadores y sus correspondientes metas son el resultado del análisis del comportamiento a lo largo del tiempo y especialmente de los resultados del período reciente (año 2015).

Junto a lo anterior y de manera paralela, durante el año 2014 se implementó un sistema que ha representado los primeros avances del programa en sus esfuerzos por utilizar la gran cantidad de información de operaciones para tomar decisiones, a través de una plataforma de inteligencia de negocios (BI), que permite contar con reportería en línea de datos, con la información que se recoge en terreno y que es propia de los planes de fiscalización.

#### **e) Fiscalización de emisiones**

El programa por mandato ha debido implementar como una de las líneas de fiscalización, la fiscalización de emisiones, sumándose a los esfuerzos de coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente, el Gobierno Regional y la Seremitt.

Además de la Región Metropolitana, varias ciudades a lo largo del país, también presentan problemas por la contaminación atmosférica (Memoria de Fiscalización, 2015). A la fecha, existen diez planes de descontaminación atmosférica (PDA) vigentes: cinco en el norte del país, los que corresponden principalmente a zonas mineras; cuatro en la zona central, dos planes asociados a industrias y/o actividad minera en Valparaíso y O'Higgins, el de RM y el PDA de la Región de O'Higgins. En el caso de las regiones del sur del país, solo Temuco y Padre las Casas tienen un PDA vigente, siendo la principal causa de esta contaminación, el uso de leña. Sin embargo, el transporte también tiene su cuota de participación.

El siguiente es el panorama actual por región:

- Región de O'Higgins: Cuenta desde el 2013 con un plan de descontaminación atmosférica para el valle central de la región. Desde esa fecha, la sede de fiscalización de la región, dispone de un equipo opacímetro, con el cual se han controlado en la vía pública durante el año 2015, las emisiones de 612 vehículos, con una tasa de infracción cercana al 10%. La mayoría de los vehículos, 65%, han sido controlados en Rancagua, siendo principalmente los vehículos de carga, seguidos por los buses de transporte público, los modos más fiscalizados.



- Región del Maule: La región tiene vigente un anteproyecto, etapa previa a la publicación del plan, para las comunas de Talca y Maule y posee también un equipo opacímetro, gracias al cual se han fiscalizado las emisiones de 174 vehículos durante el 2015, 49% corresponde a transporte de carga y el resto, se desglosa entre buses de transporte público y vehículos particulares. La mayoría de los vehículos han sido controlados en Talca, con 158 fiscalizados y la tasa de vehículos infraccionados es de 10%.
- Región del Biobío: Al 2015, la región cuenta con un anteproyecto para Chillán y Chillán Viejo, pero además varias ciudades, han sido declaradas zonas saturadas o latentes de contaminación, con futuros planes en carpeta, lo que ha hecho necesario el control de emisiones en vía pública y, por lo tanto, disponer de un equipo opacímetro que permita este tipo de labor en la región. Durante el 2015, se fiscalizaron 830 vehículos diésel, donde el 96% correspondió a buses de transporte público y el restante, a transporte de carga. La gran mayoría fue controlada en Concepción (444veh.), en Talcahuano (147veh.), en San Pedro de la Paz (74veh.) y Hualpén (71veh.). La tasa de vehículos infraccionados por emisiones fue de 3%. (27veh.)
- Región de La Araucanía: El 2015 se estableció un plan de descontaminación atmosférica por material particulado (MP) 2,5, para las comunas de Temuco y Padre Las Casas y se actualizó el ya existente por MP 10, para las mismas comunas. Para poder controlar las emisiones en vía pública, la región cuenta también con un equipo opacímetro, que ha permitido controlar durante desde 2015, 455 buses de transporte público, principalmente en la ciudad de Temuco, con 37 buses infraccionados por emisiones del total controlado, lo que da una tasa de rechazo del 8%.

A esto se suman los anteproyectos de las comunas de Los Ángeles en la región de Biobío, publicado en 2015 y la comuna de Valdivia, cuyos planes se espera que entren en vigencia a fines del 2016.

#### **f) Sedes Provinciales**

El requerimiento de largos traslados y los costos de operación asociados a los mismos, por la movilización de equipos a zonas lejanas, junto con la necesidad de controlar el transporte llevaron a la detección de la necesidad de apertura de sedes provinciales. Esta ha sido también una línea de trabajo relevada por el programa.

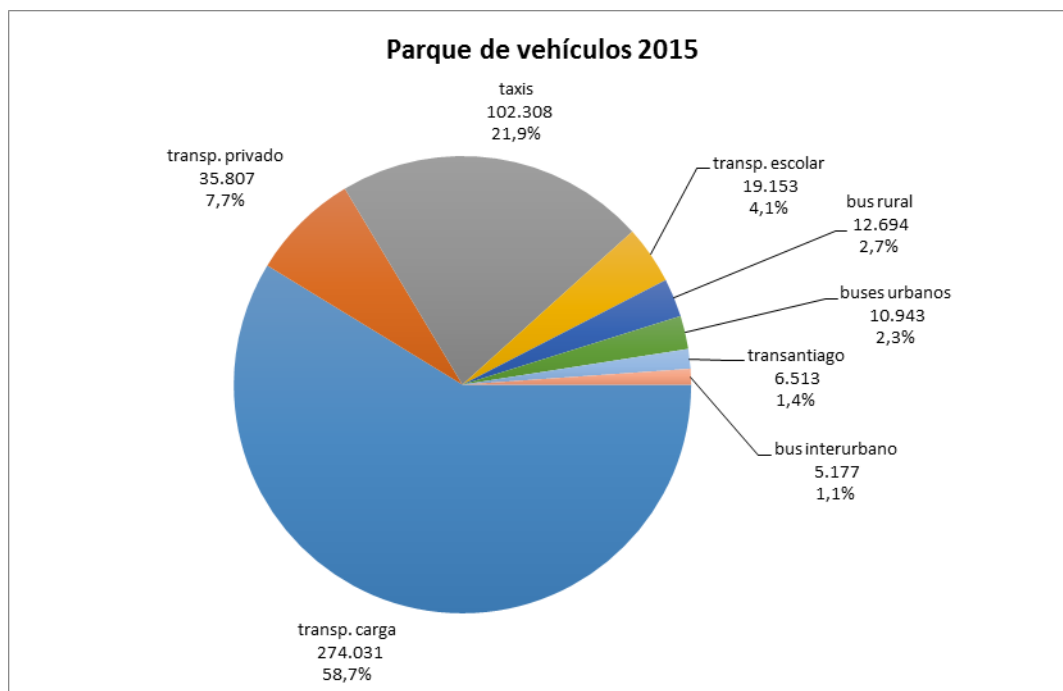
Actualmente el programa cuenta con sedes provinciales en Calama, Chiloé, San Felipe y Osorno.

### 3.9 Indicadores relevantes de desempeño y resultados

#### a) Fiscalización de Vehículos

El total de vehículos o parque vehicular que debe ser controlado a nivel nacional, sin considerar a los vehículos particulares, al año 2015 alcanzó a 466.626 unidades, entre ellos buses, taxis (en todas sus modalidades), minibuses y camiones. Este parque se distribuye de la siguiente manera:

**Gráfico 3. Participación de vehículos por modo, sobre parque total vehicular nacional, período 2015.**



Fuente: Registro Nacional de Transporte Público de Pasajeros RNSTPP 2015 y Registro Transporte de Carga, INE 2014.

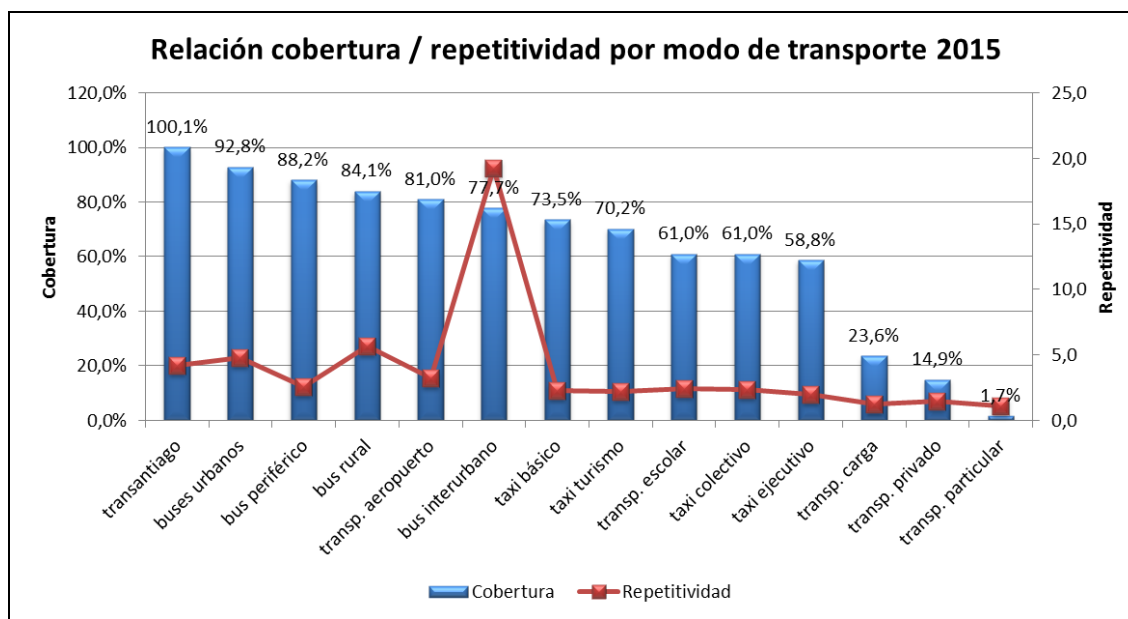
Cabe señalar que los parques de vehículos para los distintos modos de transporte, especialmente el transporte público remunerado de pasajeros, no presentan grandes variaciones año a año. Se puede observar que el modo de transporte que mayores cambios presenta es el de taxis ejecutivos (lo que se conoce habitualmente como radio taxis), el que creció un 17%. El transporte de carga (camiones) también aumentó en un 15%. Fuera de esto, no hay grandes variaciones.

**Tabla 3. Variación parques vehiculares, principales modos 2013-2015**

Modo	2013	2014	2015	Var %
Bus interurbano	4,992	5,251	5,177	4%
Bus periférico	493	442	475	-4%
Bus Rural	12,394	11,792	12,668	2%
Buses Interurbanos	10,352	10,328	10,385	0%
Taxi básico	34,210	34,423	35,109	3%
Taxi colectivo	58,427	58,336	58,592	0%
Taxi ejecutivo	4,846	4,929	5,671	17%
Taxi turismo	2,658	2,753	2,936	10%
Transantiago	6,413	6,527	6,513	2%
Transporte aeropuerto	498	531	558	12%
Transporte de carga	241,266	241,266	276,858	15%
Transporte escolar	20,299	18,330	19,115	-6%
Transporte privado	35,066	35,066	44,488	27%

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Nacional de Transporte Público de Pasajeros y el INE

**Gráfico 4. Cobertura de fiscalización a parques vehiculares por modo de transporte, año 2015**



Fuente: Informe de Gestión 2015, Programa de Fiscalización

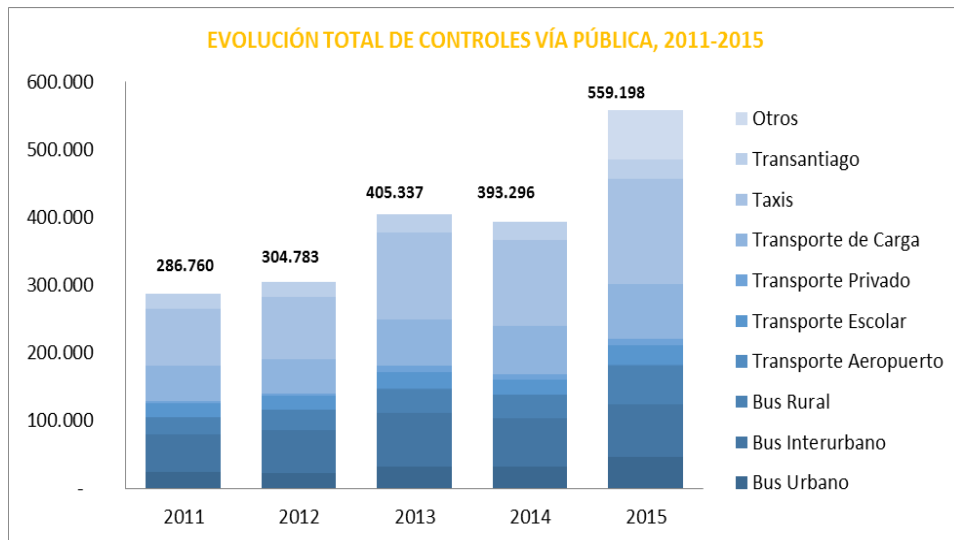
Los indicadores de cobertura por modo de transporte concentran las prioridades por región para un año calendario por modo de transporte. Por lo tanto, la cobertura alcanzada para cada modo, y la repetitividad de controles, se vuelven índices centrales

para la operación, gestión y toma de decisiones, principalmente de asignación de recursos.

Al 2015 los resultados muestran que se alcanzó un 100% de cobertura de fiscalización en buses urbanos de la capital (Transantiago) y en regiones distintas a la metropolitana la cobertura de fiscalización de buses urbanos llegó al 92,8%. Las fiscalizaciones a buses interurbanos llegaron a un 77,7% de cobertura en el año; este modo además presenta la más alta repetitividad en la fiscalización (cantidad de controles en promedio por vehículo al año), con 19,2 fiscalizaciones por bus.

La más baja cobertura de controles se encuentra en transporte privado y transporte de carga. Los parques vehiculares de transporte de carga y transporte particular son los más grandes, por lo que la relación de cantidad de controles sobre el total es poco llamativa.

**Gráfico 5. Total de controles vía pública períodos 2011-2015**

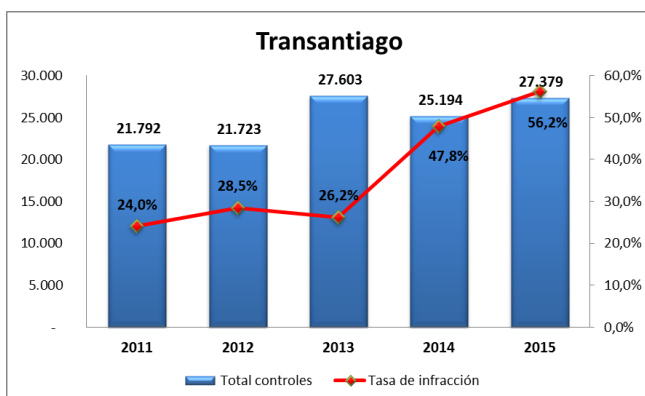


Fuente: Informe de Gestión 2015, Programa de Fiscalización

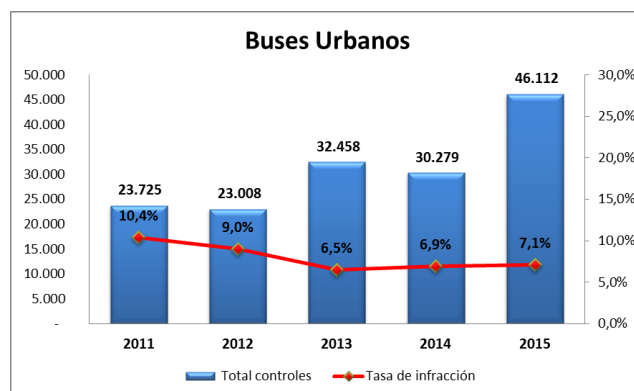
Durante el año 2015 se efectuaron más de 559 mil controles a vehículos, alcanzando sobre 50% de cobertura de parques en todos los modos de transporte, exceptuando carga, transporte privado y transporte particular. El total de controles aumentó un 42% respecto del período 2014.

Transantiago tiene la principal cobertura de controles, como se mencionó anteriormente. Cabe señalar respecto al sistema de transporte público de la capital, que este se encuentra implementado desde el año 2007 e integra física y tarifariamente a la totalidad de los buses de transporte público urbano de la ciudad, operados por empresas privadas y al Metro de Santiago, a través de un único medio de acceso y pago electrónico (tarjeta Bip). El sistema se inserta en un área de 2.353 km<sup>2</sup> que abarca las 32 comunas de la Provincia de Santiago, más San Bernardo y Puente Alto, en lo que se conoce como Gran Santiago. Al año 2013 se estimaba que la población de estas comunas alcanzaba los 6,2 millones de habitantes (Directorio de Transporte Público Metropolitano, 2014). A continuación, se presenta un detalle de los controles e infracciones de los últimos 5 períodos por modo de transporte:

### Gráficos 6 y 7. Evolución total de controles y tasa de infracción, Buses Urbanos RM (Transantiago), períodos 2011-2015 y Buses Urbanos Regiones mismo período



Fuente: Sistema de Información de Fiscalización de Transportes, SIFTRA 2015



Fuente: Sistema de Información de Fiscalización de Transportes, SIFTRA 2015

En 5 años se ha alcanzado un incremento del 25% en el número de controles a buses Transantiago, con respecto al 2011. La tasa de infracción aumentó brusca y sostenidamente desde el año 2014 y ese aumento se sostuvo en 2015, llegando esta a 56,2%. El total de controles entre períodos 2014-2015 no aumentó significativamente.

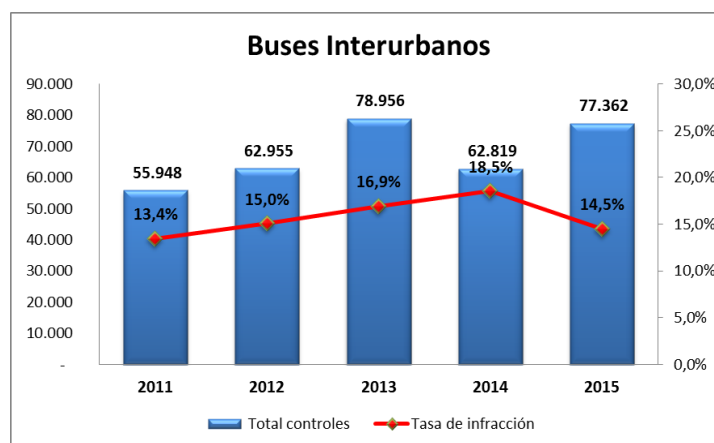
Un 32% en el período de 5 años, se ha reducido la tasa de rechazo de Buses Urbanos, a razón de duplicar el número de controles en igual período. El 2015 este aumento se debe entre otros aspectos, a los controles del uso de la tarjeta estudiantil (TNE) en buses urbanos y rurales en todas las regiones del país. Los controles a buses urbanos en regiones distintas a Santiago superan en un 52% a los efectuados al sistema de transporte público de la capital.

La importancia de verificar los buses urbanos -las llamadas micros- tanto de Santiago como de regiones, radica justamente en que son los medios de transporte público

masivos y además concentran una gran parte de recursos provenientes de subsidios del Estado para operar (Subsidio a Transantiago, y Ley Espejo para regiones, respectivamente). En términos de magnitud en los últimos 7 años el subsidio a Transantiago ha presentado un aumento cercano a US\$ 2.760 millones. El subsidio fiscal comprometido entre 2015 y 2022 ascendería a más de US\$ 12.000 millones (Temas públicos LyD, 2015). Ya el aumento en el año 2012 de este subsidio -van de la mano, aumenta Transantiago y aumenta espejo para regiones-, le costó al Estado un del orden de US\$ 9.000 millones, donde la mitad fue para el transporte capitalino y el resto para regiones, lo que implica más que duplicar el costo que hasta ahora imponía este ítem para el país (en promedio, cerca de US\$ 735 millones por 11 años).

Haciendo la equivalencia, eventualmente si esos recursos se destinasen a mejorar líneas de metro, el programa de subsidios 2012-2022 podría haberse usado con más eficiencia; por ejemplo, en potenciar las líneas 3 y 6 del tren subterráneo, ya que éstas requieren una inversión de US\$ 1.722 millones y US\$ 1.036 millones, respectivamente.

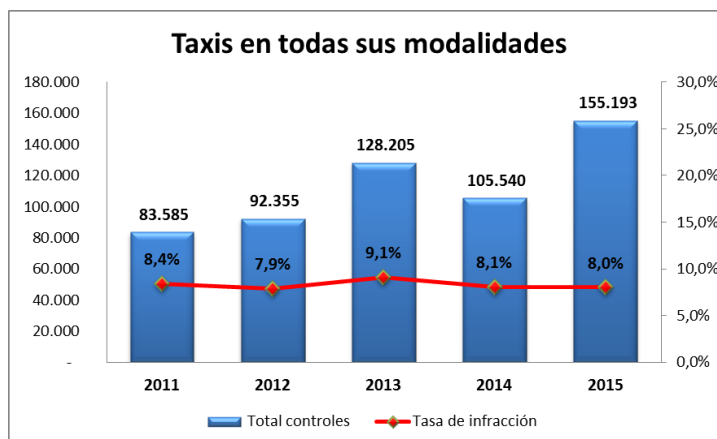
### Gráfico 8. Evolución total de controles y tasa de infracción, Buses Interurbanos, períodos 2011-2015



Fuente: Sistema de Información de Fiscalización de Transportes, SIFTRA 2015

Durante el período 2015 se realizaron sobre 77 mil controles a este tipo de buses. El año 2015 se alcanzó una tasa de infracciones de 14,5% menor a la obtenida el período anterior.

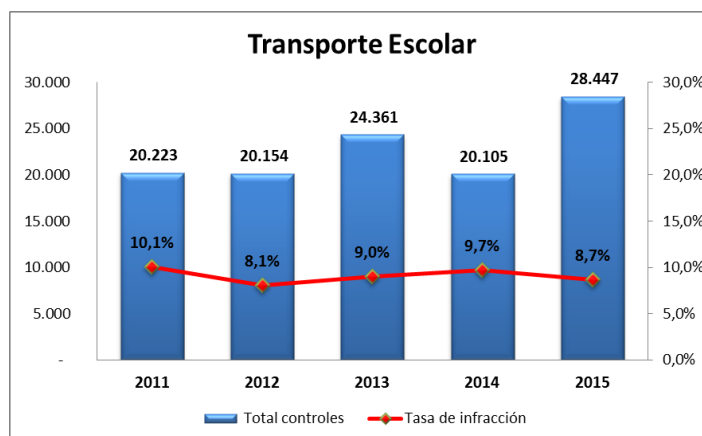
**Gráfico 9. Evolución total de controles y tasa de infracción, Taxis en todas sus modalidades, periodos 2011-2015**



Fuente: Sistema de Información de Fiscalización de Transportes, SIFTRA 2015

En el caso de los taxis, el número de fiscalizaciones ha crecido un 85% en los últimos 5 años, mientras que la tasa de infracciones se ha mantenido casi sin variación.

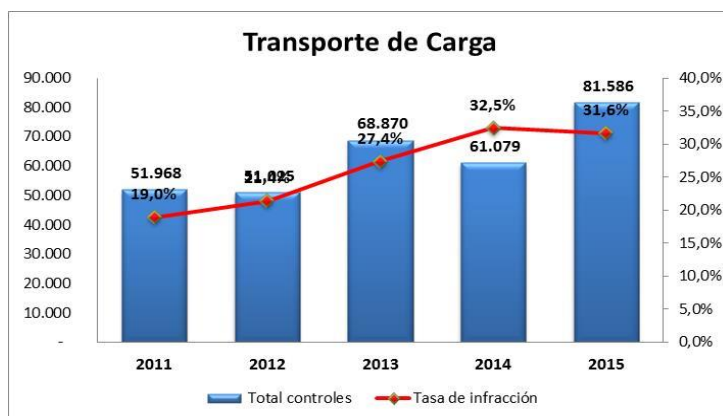
**Gráfico 10. Evolución total de controles y tasa de infracción, transporte escolar, periodos 2011-2015**



Fuente: Sistema de Información de Fiscalización de Transportes, SIFTRA 2015

Al 2015, ha aumentado en 41% el número de fiscalizaciones a transporte escolar respecto del 2011 y la tasa de infracciones ha disminuido en casi 2 puntos porcentuales.

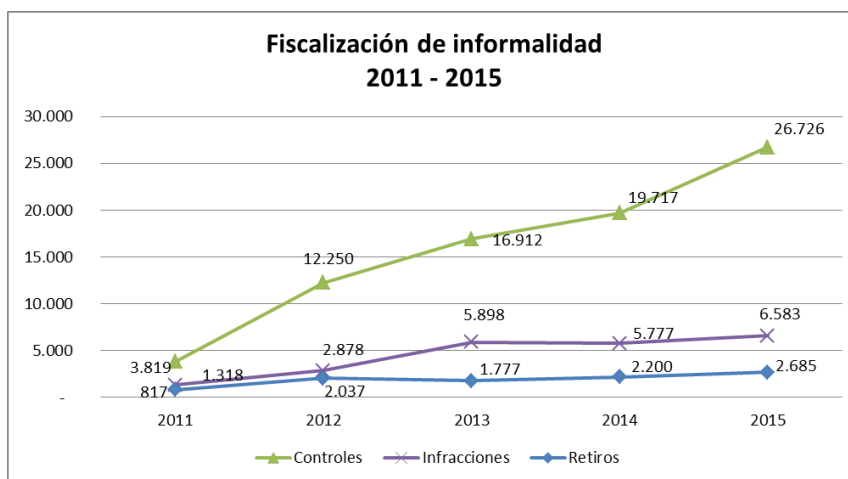
**Gráfico 11. Evolución total de controles y tasa de infracción, transporte de carga, períodos 2011-2015**



Fuente: Sistema de Información de Fiscalización de Transportes, SIFTRA 2015

El total de controles a transporte de carga aumento un 57% a nivel nacional en el período señalado, lo que ha ido correlacionado al aumento de la tasa de infracción prácticamente en un 70%, actualmente esta última se encuentra bordeando el 35%.

**Gráfico 12. Evolución total de controles e infracciones al transporte informal**



Fuente: Sistema de Información de Fiscalización de Transportes, SIFTRA 2015

La informalidad en el transporte de pasajeros es una prioridad para fiscalizar, por la inseguridad que reviste el uso de vehículos que no cumplen con las condiciones mínimas exigidas. Esto ha llevado a un aumento sostenido en el control a este tipo de vehículos en los últimos años, logrando en el 2015, un incremento en los controles de un 36 % con respecto al año 2014 y de casi 7 veces, si se lo compara con lo realizado en el 2011. De igual forma, la cantidad de infracciones por esta causa ha ido en



aumento, como se aprecia en la gráfica: un 14% superior al año anterior y quintuplicando lo detectado el 2011. Finalmente, cabe destacar que entre el 2011 y 2015, se triplicó el número de vehículos informales que fueron retirados de circulación a aparcaderos municipales, llegando el último año a 2.685 informales retirados de circulación a aparcaderos municipales. Aún a 2017 es un foco prioritario, debido además al surgimiento de aplicaciones tecnológicas que facilitan este tipo de transporte y aumentan exponencialmente su demanda, como son Uber o Cabify.

## **b) Fiscalización de Subsidios al Transporte Público Regional**

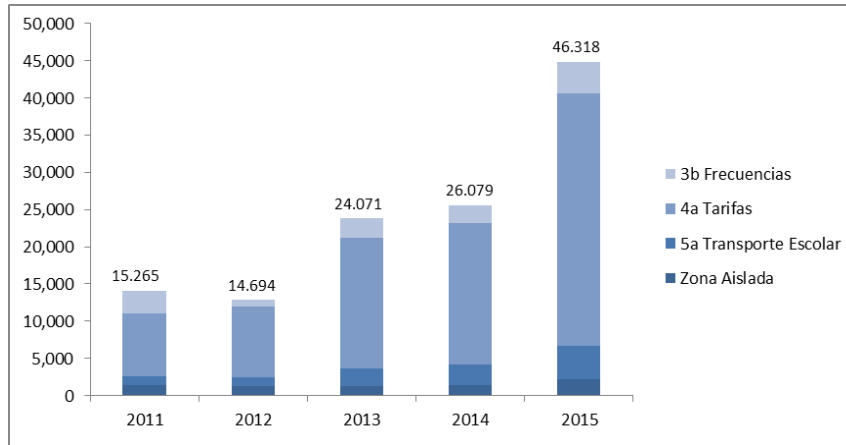
A contar del año 2009 - posterior a la entrada en vigencia de Transantiago - se aprobaron recursos en la misma medida para subsidiar el transporte público regional, ámbito de fiscalización denominado "Subsidios".

La importancia de esta tarea es fundamental, sobre todo en zonas más aisladas, donde se requiere que distintos tipos de transporte lleguen a las zonas más extremas y operen trasladando a personas y siendo un aporte en sus labores productivas.

Durante el año 2015, el Programa de Fiscalización de Transportes prácticamente duplicó los controles a los diferentes servicios subsidiados respecto al año anterior, realizando 46.318 fiscalizaciones a los diferentes servicios que reciben subsidios al transporte público regional, provenientes de los recursos espejos de la ley Transantiago. Entre estos servicios subsidiados en regiones distintas a la Metropolitana, se encuentran buses urbanos y rurales que deben rebajar sus tarifas; el transporte escolar gratuito que atiende escuelas de zonas aisladas de nuestro país; y buses, barcazas, avionetas, entre otros, que trasladan habitantes de zonas aisladas a ciudades donde puedan acceder a servicios básicos que no existen en las zonas donde ellos habitan.

La siguiente gráfica, muestra la evolución del total de controles a servicios subsidiados a nivel nacional, de 2010 a 2015:

### Gráfico 13. Total controles a servicios subsidiados 2010-2015:



Fuente: Informe de Gestión 2015, Programa de Fiscalización

Al 2015, se ha triplicado la fiscalización a los servicios de transporte de pasajeros subsidiados respecto del año 2011, siendo la verificación de la rebaja de tarifas de escolares, la que presenta la mayor cantidad de controles, con 33.965 inspecciones.

En cuanto a los subsidios de transporte de pasajeros que operan en zonas aisladas, se fiscalizó la totalidad de los servicios existentes, alcanzando el 100% de cobertura durante el 2015. La fiscalización al resto de los servicios subsidiados, permitió efectuar 4.482 controles a servicios de transporte escolar gratuito y 5.720, a servicios de buses urbanos de regiones que reciben subsidios para rebajar sus tarifas tanto de adultos como de escolares.

#### c) Fiscalización Establecimientos

La fiscalización de establecimientos relacionados al transporte, también es tarea del Programa de Fiscalización de Transportes. A través de ella se busca garantizar la calidad y seguridad del transporte cuidando por la correcta entrega de licencias de conducir fiscalizando gabinetes psicotécnicos y escuelas de conductores y controlando las plantas de revisión técnica.

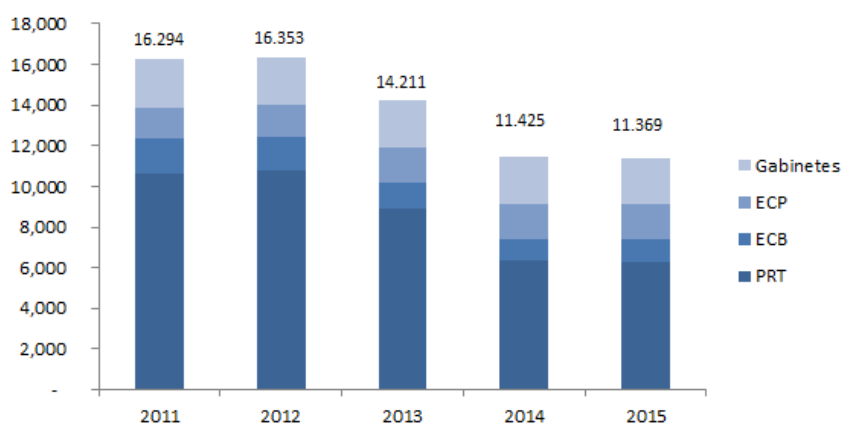
Durante el período 2015, se realizaron más de 6 mil inspecciones a todas las Plantas de Revisión Técnica del país, velando de esta forma que en ellas se realice de manera correcta la revisión y certificación de funcionamiento que estos establecimientos hacen de todos los vehículos. Además, se realizaron 2.252 inspecciones a Gabinetes Psicotécnicos con un promedio de 9,4 visitas a cada uno. En estas visitas se vela para

el adecuado control de los exámenes de conducir teórico y práctico y la entrega de las licencias de conducir en los 345 municipios a lo largo del territorio nacional.

Respecto al control y verificación, que también es realizado por inspectores de Transportes a las Escuelas de Conductores Profesionales, durante el año 2014 se efectuaron más de 1.700 controles, alcanzando un 100% de cobertura y con un número de visitas al año, de 10,8 en promedio a cada una de ellas, en todas las regiones del país.

Asimismo, las escuelas de conductores no profesionales, también fueron fiscalizadas durante 2014 a nivel nacional, realizando en total 1.086 controles, con promedio de 2,9 visitas a cada centro.

**Gráfico 14. Total de visitas establecimientos, período 2011-2015:**



Fuente: Informe de Gestión 2015, Programa de Fiscalización

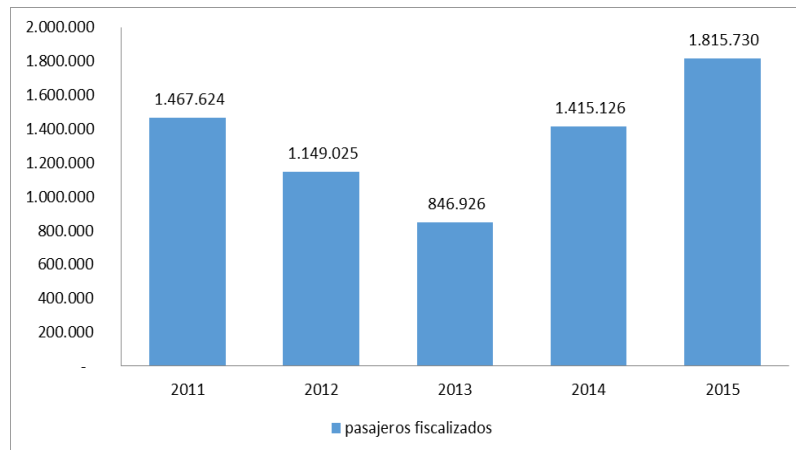
#### **d) Fiscalización a Pasajeros**

La fiscalización a pasajeros incluye el control del pago de tarifas en los Buses Transantiago, y la fiscalización del uso de cinturón de seguridad en buses interurbanos y taxis en sus diferentes modalidades, para aumentar la seguridad en los viajes.

## - Fiscalización Evasión pago tarifa

A contar del año 2014, este tipo de control ha tenido un importante aumento, esto principalmente originado en el Plan Especial de Control de la Evasión, anunciado por la Presidenta Michelle Bachelet en mayo del mismo año. Este trabajo implicó una fuerte coordinación con Carabineros de Chile y el aumento del personal de terreno para estas labores. A contar del año 2016, el tema ha monopolizado en gran parte la agenda pública referida a transporte, debido al aumento sostenido del índice de evasión del pago de pasaje, lo que ha generado un permanente debate en la opinión pública respecto de acciones y sanciones y además concluyó con el envío a fines de 2015 de un proyecto de ley que propuso medidas para evitar la evasión en el Transantiago. Esta iniciativa se encuentra en tercer trámite constitucional y modifica la Ley de Tránsito y la ley N°18.287<sup>7</sup>, con el fin de adoptar medidas de seguridad y control en lo relativo a los medios de pago del transporte público remunerado de pasajeros, establecer sanciones, crear un registro de pasajeros infractores y modificar normas procedimentales. El proyecto establece una serie de medidas y sanciones administrativas y penales orientadas a controlar la evasión y disminuirla, así como a educar respecto de los efectos de tal conducta.

**Gráfico 15. Total de controles a pasajeros Transantiago 2011 – 2015**



Fuente: Informe de Gestión 2015, Programa de Fiscalización

Para controlar la evasión de pago del pasaje, el año 2015 se realizaron más 1 millón 815 mil controles a usuarios detectando a 86.000 infractores, que no habían validado su pasaje. En este control se detectó, además, más de 1.000 tarjetas estudiantiles TNE que estaban siendo utilizadas por un adulto distinto a su dueño, vulnerando con ello la

<sup>7</sup> Ley N°18.287 que establece procedimientos ante Juzgados de Policía Local.

rebaja tarifaria que hoy tienen los estudiantes en el país. Durante los años 2016 y 2017 se han reforzado aún más este tipo de controles, pero el índice sigue aumentando, lo que claramente entrega señales de que se trata de un problema con más causas que la mera falta de fiscalización. Como parte de las estrategias actuales de fiscalización, el programa ha presentado un modelo de fiscalización multisectorial y coordinada con Carabineros y los fiscalizadores de los propios operadores.<sup>8</sup>

El control que se hace a los pasajeros, conlleva la presencia de Carabineros, es presencial, directo y tiene notificación inmediata, lo que causa un gran rechazo en la población, y en ocasiones agresiones a los inspectores. El tema está completamente vigente y ha sido fruto de distintas propuestas para abordarlo por parte de diversos expertos. Aproximadamente además, sólo el 4% de las multas cursadas son efectivamente pagadas.

#### - **Medición del Índice de Evasión**

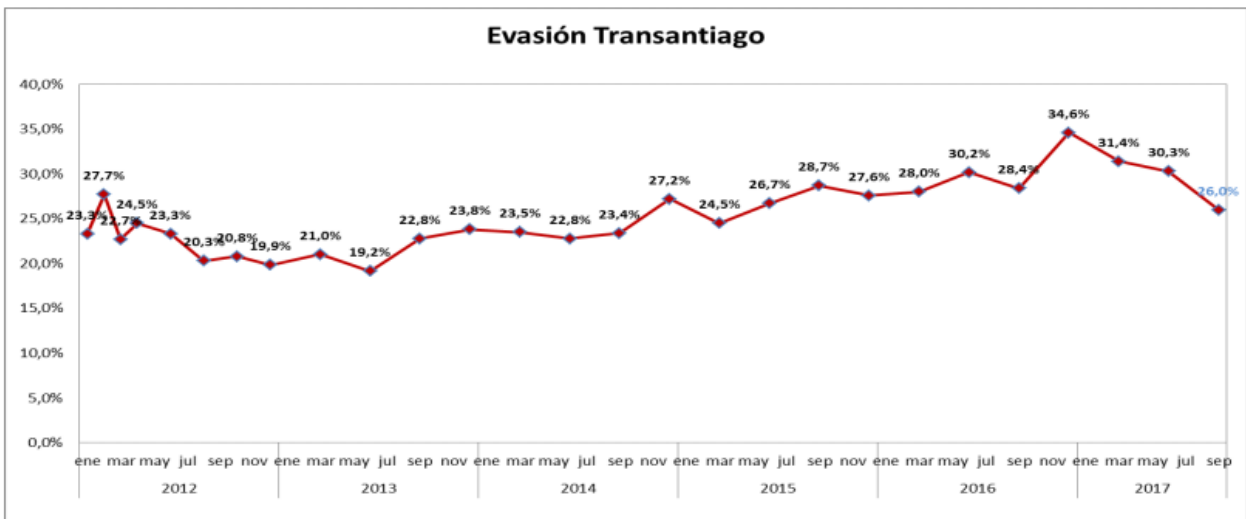
El Programa de Fiscalización de Transportes, cada trimestre lleva a cabo la medición del índice de evasión referido al comportamiento de pago de pasaje en Transantiago. Esta medición, se realiza a través de una metodología estadística y un muestreo en terreno de pasajeros -distinto al control para fiscalizar y sancionar- el que posteriormente permite inferir el comportamiento global de la población respecto al pago de tarifa del sistema de transporte público de Santiago. Durante los últimos dos años este índice se ha movido en torno al 22%-29%. Al cuarto trimestre de 2015, alcanzó un 27,6%, inferior al tercer trimestre del mismo año y máximo del período donde llegó a 28,7%. Si bien en la gráfica no se aprecia, el último reporte al segundo trimestre de 2016, sitúa este índice sobre 30,2%, el más alto desde el inicio de la medición en 2012. El cierre de 2016 se situó en 34,6%, el más alto de toda la data. A septiembre de 2017 la cifra llega a 26%.

Sin duda, los resultados de este índice plantean un desafío permanente tanto para las autoridades del Ministerio, del propio Directorio de Transporte Público Metropolitano, como también del Programa de Fiscalización de Transportes, a fin de lograr contener los altos niveles de evasión que el sistema presenta y contribuir de esta manera a mejorar las condiciones y calidad de servicio que el mismo presta.

---

<sup>8</sup> <http://www.fiscalizacion.cl/ministerio-de-transportes-presenta-nuevo-modelo-de-fiscalizacion-multisectorial-de-la-evasion/>

**Gráfico 16: Índice de evasión, períodos 2012 -2017**



Fuente: Reporte de medición índice evasión trimestral, Programa de Fiscalización, disponible en web [www.fiscalizacion.cl](http://www.fiscalizacion.cl)

De acuerdo a Tirachini (2016), la evasión en los buses de Transantiago se ha duplicado en los últimos 9 años y en la actualidad es una amenaza para la sustentabilidad financiera del sistema. El nivel de evasión actual es desproporcionado cuando se compara con ciudades de Europa o Australia (evasión bajo 10%) o con el sistema Transmilenio en Bogotá (10% - 15% de evasión). Además, el nivel de evasión es insostenible, ya que afecta financieramente, genera un problema ético social y afecta al futuro, dado que la próxima licitación parcial de operación del sistema se realizará en el año 2018. Esta última incluye en sus bases exigencias para traspasar directamente la responsabilidad de la evasión a los propios operadores.<sup>9</sup>

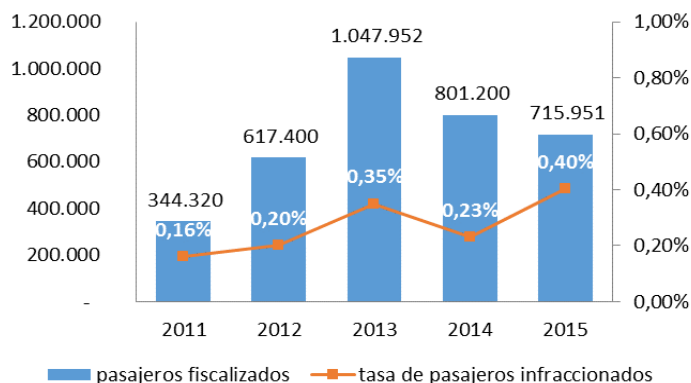
#### - **Fiscalización de cinturón de seguridad**

El uso del cinturón de seguridad reduce la tasa de mortalidad en accidentes de tránsito, por lo que su uso es obligatorio por ley desde el año 2012. Investigaciones internacionales han demostrado que mientras aumenta el uso del cinturón de seguridad, disminuyen tanto las víctimas fatales como las lesiones en caso de accidente. De hecho, el 73% de los pasajeros que sobrevive a accidentes con resultado fatal es porque usaron cinturón de seguridad, como también las estadísticas demuestran que seis de cada diez niños mueren por no llevar cinturón de seguridad al momento de una colisión. Para ellos, salir expulsado de un auto que choca a 40 km/hora, es lo mismo que caer de un cuarto piso. (MTT, 2014)

<sup>9</sup> <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2017/06/05/asi-sera-transantiago-desde-2018-ministerio-ingreso-contraloria-las-nuevas-bases-licitacion.html>

Dada la importancia que tiene este tipo de control, al 2015 se fiscalizó a nivel nacional sobre 715 mil pasajeros en buses interurbanos, con una tasa de infracción de 0,40%

### Gráfico 17. Tasa de rechazo del uso de cinturón de seguridad en buses interurbanos, período 2011 – 2015



Fuente: Informe de Gestión 2015, Programa de Fiscalización

### 3.10 Entorno relevante - Mapa de Stakeholders<sup>10</sup>

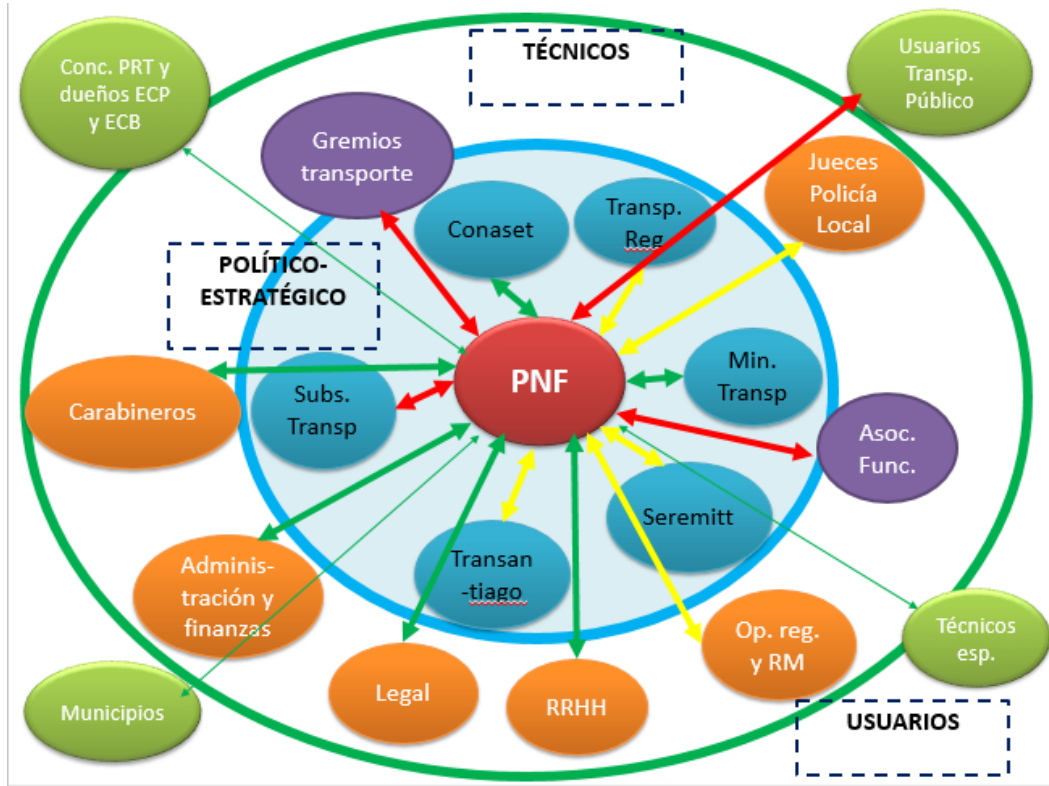
El mapa de stakeholders, permite explicar en un diagrama o esquema sintético, los niveles de relación que existen entre actores relevantes que conforman el entorno de la organización.

En estricto rigor se debe comprender que una organización, cualquiera sea, se relaciona con su entorno en tanto sistema abierto, por lo tanto debe conocer con quienes interactúa en los distintos niveles: político, estratégico, técnico, económico, segmentos de usuarios, entre otros aspectos. Estos actores influyen a la organización, en este caso el programa y conocerlos permitirá al liderazgo del mismo tomar decisiones oportunas e informadas para el conjunto.

En este sentido y para efectos de este estudio, el siguiente esquema muestra el mapa de relaciones del Programa de Fiscalización de Transportes, en sus distintos niveles.

<sup>10</sup> Los stakeholders se entienden como los actores relevantes que rodean a la organización, especialmente para evaluar las decisiones que se deben tomar.

**Figura 4. Mapa de Stakeholders**



Fuente: Elaboración propia, en base a información secundaria<sup>11</sup>

**Tabla 4. Guía para interpretar el mapa de stakeholders**

Color	Tipo de interrelación (flecha)	Color	Nivel de interacción
● Verde	Fluida y adecuada/colaborativa	▭ Azul / ● Verde / ● Púrpura	Político – estratégico
● Amarillo	Deficiente/con desacuerdo/inadecuada complementariedad técnica	▭ Verde / ● Naranja	Técnico
● Rojo	Crítica/conflictiva /	● Verde	Usuarios

Los niveles se han definido según colores de líneas que rodean a los distintos grupos. En rojo al centro el programa de estudio, que se identifica como “PNF”, una abreviación de Programa Nacional de Fiscalización de Transportes. Al centro del círculo azul, se

<sup>11</sup> El mapa de stakeholders, recoge y sintetiza las relaciones de la organización objeto de análisis, tomando como base la información de fuentes secundarias: BGI, memorias del programa disponibles en <http://www.fiscalizacion.cl/memoria/>, recortes de prensa; e información de fuentes secundarias: entrevistas a actores relevantes (24).



encuentran los actores **político estratégicos** que tienen una relación más directa con el Programa de Fiscalización de Transportes, entre ellos Conaset, Subsecretaría de Transportes, Ministro, Transantiago (DTPM), Seremitt (tanto RM como otras regiones) y División de Transporte Público Regional (DTPR). De esas relaciones destaca la fluidez de comunicación a nivel de Ministro – Programa, también con Conaset, con quien se realizan alianzas permanentes con la finalidad de diagnosticar, diseñar e implementar campañas informativas y educativas a la comunidad.

Por otra parte, hay un nivel medio de relación o con algún grado de deficiencia con actores político-estratégicos, como Transantiago (DTPM), la Subsecretaría de Transportes y la División de Transporte Público Regional. Si bien, existen relaciones e intercambios de información permanente, con la Subsecretaría en lo principal la relación se ve mermada por los niveles de descoordinación y altos costos de transacción de tareas administrativas (compras y contrataciones de bienes y servicios, contratación de personal, ente otras) y el rol de vaso comunicante y mediador que ha tomado la misma en la relación del programa con sus respectivas asociaciones de funcionarios o sindicatos de honorarios, lo que ha generado tensiones en los dos niveles.

En el caso de las Divisiones de Transporte Público Metropolitano (Transantiago) y de Transporte Público Regional (DTPR), las relaciones se han vuelto dificultosas específicamente en cuanto a coordinaciones y traspaso de información de mutuo beneficio. Particularmente, en el caso de DTPR, el tema se vuelve más complejo, puesto que la fiscalización depende del registro de operadores de servicios subsidiados - el que habitualmente es de una calidad deficiente e inoportuno – para fiscalizar en terreno y por su parte DTPR depende de las actas de fiscalización para pagar o hacer los cobros de multas a los operadores de servicios subsidiados de transporte público en regiones. Por su parte Transantiago, requiere cada vez más recursos para la fiscalización de la evasión del pago de pasaje en la ciudad de Santiago, lo que no siempre es viable, debido a la excesiva carga de tareas del programa, y además, a que este tipo de controles se debe realizar con la presencia de Carabineros, por lo que no depende únicamente de la disposición del programa para su ejecución. Si bien con Carabineros existe una relación fluida, los recursos policiales son destinados a otro tipo de tareas en ocasiones, sin previo aviso.

En el caso de las Seremitts de Transporte, se reconoce un nivel medio de relación, con la salvedad de la Región Metropolitana, donde se evidencian, de acuerdo a los antecedentes recabados, niveles deficientes de comunicación y coordinación.

Para el segundo nivel, el nivel de **técnicos**, se identifica una buena relación (flecha verde) con gran parte de ellos, incluidos Carabineros, con quienes se requiere coordinación permanente para el control de ciertas tareas en terreno. En la misma medida, existe un buen nivel de coordinación con los Jueces de Policía Local, quienes

tramitan y dan curso a las multas obtenidas en la vía pública, tanto para vehículos como para pasajeros de manera manual o automatizada.

Se identifica una relación más compleja con asociaciones de funcionarios y gremios de transporte. En el primer caso y de acuerdo a entrevistas con principales stakeholders internos, la coordinación de acuerdos ha sido tensada y con pocos resultados efectivos en el corto plazo. Esto último se evidencia en las paralizaciones que ha realizado el equipo durante el trimestre julio-septiembre de 2017 con al menos dos movilizaciones masivas. Sólo durante el mes de fiestas patrias se ha llevado a cabo una paralización de más de 15 días, con un nivel de adhesión que bordea los 250 inspectores en todo el país.<sup>12</sup> Esto último se traduce en que las relaciones han sido tensas, poco dadas al consenso y muy confrontacionales, lo que ha resentido la comunicación, el clima interno y la motivación general. En el caso de los gremios de transporte, éstos toman un papel de grupo de presión cuando hay temas contingentes que los afectan directamente – como ejemplo del último tiempo, el caso de Uber y los taxistas o la evasión, lo que puede afectar al desarrollo imparcial de las fiscalizaciones. Es en este último caso principalmente, donde se reconoce lo importante que sería contar con una organización -estructura orgánica robusta- que fuese independiente del ministerio.

En lo interno, en el segmento técnico relacionado a las áreas que componen el programa, existe una relación permanente, fluida y positiva en términos generales, lo que se grafica en el esquema con flechas verdes, exceptuando el caso del Área de Operaciones de la Región Metropolitana, donde existe en ocasiones diferencias que ocasionan conflictos que exponen los procesos diarios de coordinación y programación de tareas, que eventualmente redundan en resultados que no son del todo eficientes.

Respecto a los **usuarios**, la relación es menos constante pero fluida con municipios, concesionarios de plantas de revisión técnica y dueños de escuelas de conductores. Por otro lado es más frecuente pero menos fluida con usuarios de transporte público, debido a los resultados de evaluaciones realizados en el último período<sup>13</sup>, principalmente respecto al posicionamiento del programa en la ciudadanía y los reclamos y denuncias que son recibidos en relación a la calidad de las fiscalizaciones, el comportamiento de los inspectores y/o la sensación general que tiene el “fiscalizado” respecto a los atributos que recibe del control. Sin perjuicio de ello, un aspecto que es bien evaluado es el tipo de control a vehículos relacionado a giras de estudios y paseos, el que es preventivo y programado, y se realiza a solicitud del requirente a través de un canal de comunicación directo al que se accede desde la página web. Los resultados de este proceso hacen que este aspecto tienda a presentar una evaluación positiva en el tiempo. No obstante aquello, la sensación generalizada no es del todo favorable.

---

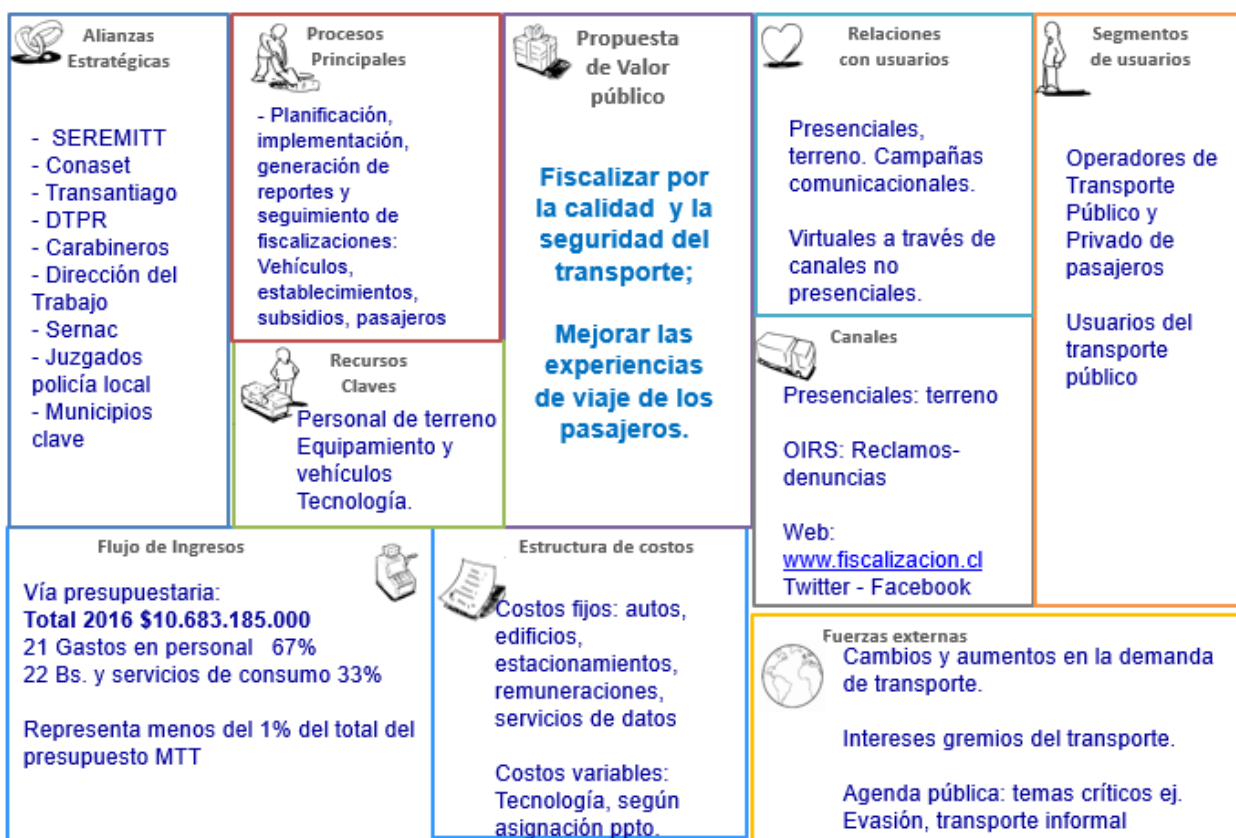
<sup>12</sup> <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2017/09/29/fiscalizadores-de-transportes-no-descartan-continuar-movilizacion-tras-fallido-dialogo.shtml>

<sup>13</sup> Estudios de satisfacción de clientes, en el marco del sistema de gestión de calidad, años 2014, 2015.

### 3.11 Modelo de agregación de valor público

Un modelo de agregación de valor público - equivalente a un modelo de negocio<sup>14</sup> para el sector privado- como esquema sintético de la realidad y la propuesta de valor del mismo, debe reflejar a grandes rasgos los principales elementos que conforman su estrategia y configuran su objetivo principal; además identifica quienes son sus aliados estratégicos, cuáles son sus procesos centrales, sus canales de distribución, fuentes de ingresos y costos, quienes son sus usuarios y como se relaciona con ellos y su entorno, entre otros aspectos.

**Figura 5. Modelo de Negocio del Programa de Fiscalización**



Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria

La **propuesta de valor** del programa se define en torno a su misión: fiscalizar por la calidad y la seguridad del transporte y mejorar las experiencias de viaje de los pasajeros. En lo macro, el programa releva en todas sus definiciones la búsqueda de calidad y seguridad como atributos centrales.

<sup>14</sup> Modelo de negocio o modelo de Canvas. Este modelo se ha masificado mundialmente a contar del año 2008, y su autor es el consultor suizo Alexander Osterwalder.

Las **alianzas estratégicas**, se generan con actores internos (intra MTT) con quienes se construyen coaliciones para mejorar la fiscalización de servicios de transporte público en Santiago y Regiones, esto es el Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM – Transantiago) en la Región Metropolitana y la División de Transporte Público Regional (DTPR), para otras regiones. A todo nivel, el mismo Seremitt debe ser un aliado clave, sobre todo considerando que es dueño de la etapa final de la cadena de valor del proceso principal de fiscalización, en el caso de establecer sanciones o absoluciones a los establecimientos regulados o a los buses que entregan transporte público.

Por otra parte, en las alianzas se destaca a Carabineros, quienes diariamente en la Región Metropolitana ponen personal a disposición del programa para el control de las tareas de evasión de pasaje en Transantiago y el control del transporte informal.

Con los Juzgados de Policía Local existe un esfuerzo permanente de coordinación, también principalmente en la Región Metropolitana, dado que son quienes tramitan el cobro de las infracciones para la mayor parte de los tipos de controles existentes, si ellos no disponen de recursos para llevar a cabo esta labor, el proceso pierde efectividad.

Dentro de los **procesos principales** se cuenta el diagnóstico, planificación e implementación del servicio de fiscalización en sus distintas líneas (vehículos, servicios, pasajeros, subsidios, establecimientos) y la generación de reportes. Como complemento cuenta con procesos de apoyo que son soporte a la gestión centralizada que realiza la Subsecretaría de Transportes: recursos humanos, administración, finanzas, tecnología, etc. Cabe señalar en este punto que la Subsecretaría cuenta con procesos centralizados, lo que aumenta los mecanismos burocráticos de manera importante.

En los **segmentos de usuarios** se reconoce principalmente a los operadores de transporte público en sus distintas modalidades, con o sin subsidio del Estado para operar y a los usuarios que utilizan el transporte público. La relación con ambos segmentos es relevante para mejorar la calidad de servicio y la experiencia de viaje de los pasajeros. Las relaciones con usuarios se generan a través de los canales virtuales y presenciales. Ocasionalmente se reciben consultas, reclamos y sugerencias de manera presencial.

**Canales con usuarios** son la página web donde se reciben denuncias ciudadanas y el principal que es OIRS – Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias, que depende directamente de la Subsecretaría, pero donde también se reciben reclamos, sugerencias, y comentarios distintos a denuncias, asociados a los servicios de

transporte. Además de lo indicado, las interacciones en terreno con usuarios se dan durante campañas comunicacionales, donde el programa adopta un rol menos sancionador y más educativo con la comunidad. Esto último en la mayor parte de los casos ocurre en coordinación estratégica con Conaset.

En cuanto a **flujo de ingresos** el programa representa aproximadamente un 0,8% del total del presupuesto de la Subsecretaría de Transportes. Si bien esta cifra es menor, en la práctica es el organismo que más dotación tiene y más procesos transversales impacta, por lo que su importancia no es menor. En efecto, fiscaliza el correcto funcionamiento de los operadores de Transantiago y la implementación de subsidios al transporte público regional, que en la práctica concentran más del 50% del total del presupuesto del MTT.

En relación a la **estructura de costos**, el modelo señala que en los costos fijos se encuentran aquellos asociados a activo fijo, remuneraciones del personal, y servicios de datos. Por otra parte, los costos variables están determinados principalmente por los proyectos tecnológicos que corresponda administrar.

Las **fuerzas externas** que afectan la gestión del programa se encuentran principalmente los Gremios del Transporte, quienes actúan como grupo de presión frente a determinados temas presentes en la agenda pública; un ejemplo de esto se ha visto en el transcurso del último año con el caso de la explosión de Uber y las reacciones del gremio de los taxis básicos, sin duda, esto obliga a reordenar las prioridades de la operación diaria y la gestión del propio programa. Otra fuerza que podría afectar es el propio cambio en la demanda del transporte, el comportamiento de los usuarios frente, por ejemplo, a una falla en el sistema de metro, redundando en reprogramar operaciones completas. Otro caso es la agenda pública en sí misma, que, frente a problemáticas como la evasión, también modifican el orden de prelación de las tareas de la organización.

El mérito de este modelo, es que muestra de manera sintética los aspectos clave, en cada compartimento, que deben interrelacionarse para organizar la gestión de una organización y alcanzar su propuesta central de valor, y sobre todo, como tener en vista a los usuarios como actores centrales a la hora de determinar y alcanzar ese valor.

## **4. Capítulo II. Análisis de gestión del programa**

El capítulo que se presenta a continuación, detalla el trabajo realizado en esta investigación en la indagación de fuentes secundarias y primarias para efectuar un “Análisis Organizacional y Propuestas de Mejora del Programa Nacional de Fiscalización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”.

La revisión de información secundaria principalmente expone conclusiones derivadas de informes de gestión del propio programa y del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones desde el año 2013 en adelante, esto es, memorias publicadas en el sitio web del programa, recortes de prensa, informes del Banco Mundial, documentos y planes estratégicos, balances de gestión integral disponibles (Dipres, 2017), indicadores de desempeño, normas y bases de denuncias y reclamos de usuarios.<sup>15</sup>

Respecto a la revisión de fuentes primarias, el trabajo de campo se centró en la aplicación de un instrumento de indagación semi estructurado, que consta de 52 afirmaciones, las que fueron aplicadas de manera segmentada a grupos de actores, un total de 24, en función del rol de cada uno de ellos y su relación con el programa.

### **4.1 Revisión de información secundaria, análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas**

Los organismos de inspección en el modelo clásico se dedican a hacer valer normas. El Programa de Fiscalización de Transportes, es concebido en este modelo y en función de eso desarrolla una multiplicidad de tareas. A la luz de lo expuesto en el capítulo anterior, se comprende básicamente que se trata de una organización con las libertades propias de un programa inorgánico y carente de estructura, pero a la vez con las deficiencias de este tipo de unidades, hoy con un rol de juez y parte y con recursos limitados para necesidades de revisión del sistema de transporte terrestre, cada vez más crecientes.

Además, se hace patente la necesaria revisión de su modelo de negocio, toda vez que han existido además iniciativas y proyectos de ley asociados a la creación de por ejemplo, un Centro Automatizado de Tratamiento de Infracciones (CATI) o la Autoridad Metropolitana de Transportes, mejora de las condiciones orgánicas del mismo, más atribuciones, mejores mecanismos de sanción.

---

<sup>15</sup> Para mayor abundamiento revisar: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

**Tabla 5. Esquema FODA, por perspectivas de análisis PESTAL<sup>16</sup>**

<p><b>Fortalezas</b></p> <p>F1. El programa desarrolla funciones de inspección, y la planeación de las fiscalizaciones considerando el resultado de los planes de operación del período anterior. Junto con ello, considera lo sugerido por stakeholders principales, incorporando ajustes de metodología y parámetros, para responder requerimientos de fiscalización a nivel nacional y regional, en cuanto a oportunidad y calidad de la fiscalización.</p> <p>F2. El acceso a procedimientos de revisión. El programa publica, da a conocer y difunde sus procedimientos de fiscalización. Esto último principalmente a través de campañas educativas como canales presenciales, y sus canales virtuales. También existe una fuerte presencia y posicionamiento del programa a través de las actividades que involucran prensa.</p> <p>F3. El plan de fiscalización abarca indistintamente todas las tareas y territorio a nivel nacional, incluyendo aspectos como el transporte internacional o la seguridad vial a través de la fiscalización de gabinetes psicotécnicos municipales.</p> <p>F4. Tecnología en el control. Ya sea a través de fiscalización por cámaras remotas automatizadas o por aplicación de sistemas como PDA (portable digital assistant) que permiten tener acceso a la información de manera inmediata en los propios sistemas del programa sin necesidad de digitar o transcribir actas en papel (esto al menos para los controles de vehículos, establecimientos y pasajeros, no así para servicios subsidiados).</p>
<p><b>Debilidades</b></p> <p>D1. Inexistencia de un modelo de gestión de riesgos que permita preparar de manera integral los planes de fiscalización. Estos se hacen atendiendo a factores insulares, lo que no permite asegurar su eficiencia y efectividad solamente por el hecho de cumplirlos o alcanzar las metas. Se puede decir que se miden y alcanzan indicadores de producto, pero no de resultado final o impacto.</p> <p>D2. El proceso de gestión de riesgos no es insumo de la toma de decisiones o de la planificación de las funciones de inspección de un año calendario. El programa levanta</p>

<sup>16</sup> El esquema de análisis PESTAL considera mirada de factores en ámbito Político, Económico, Social, Tecnológico, Ambiental, Legal.

anualmente sus procesos más riesgosos, priorizando en aquellos críticos, de acuerdo a la metodología impuesta por el CAIGG<sup>17</sup> para todos los servicios de la administración central del Estado.

D3. En Regiones el impacto del programa y su posicionamiento se percibe como menor que en la capital. Dada la relevancia que, sobre todo, adquiere el tema de evasión en Santiago, el programa es mucho más conocido acá que en regiones, donde además la cobertura geográfica no alcanza a todas las comunas, por las distancias y los recursos que ello conlleva.

D4. Atribuciones y competencias limitadas en el sector y complementarias para sus propias tareas, como por ejemplo en el primer caso, control de luz roja y velocidad en el primer caso y control de identidad en el segundo caso.

D5. Existen conflictos de poder al ser un programa inserto dentro del ministerio. No hay la suficiente independencia para gestionar, o esta depende del perfil de la autoridad de turno.

D6. El programa para algunas líneas de trabajo está muy adelantado y para otras muy atrasado.

D7. Los canales de comunicación con los usuarios son débiles y poco utilizados. El canal de denuncia de control ciudadano es engorroso en su uso como para hacer una denuncia rápida que sea respondida en línea, en forma eficaz. La cuenta de twitter solo funciona en horario de oficina y no entrega respuestas de control inmediato, solo respuestas tipo e información unidireccional.

D8. Escasez de recursos para capacitación. Al ser un presupuesto asignado en proporción a la cantidad de contrataciones vigentes, esta proporción considera solo los funcionarios “a contrata” los que son minoría, con un presupuesto que no supera los 25 millones de pesos para un año, para más de 500 trabajadores, lo que claramente es insuficiente.

D9. Esquema de toma de decisiones excesivamente jerarquizado. Esto presumiblemente por el estilo de liderazgo que actualmente lo encabeza y por la ausencia de estructura.

D10. Pocos o nulos mecanismos de motivación del personal que no es de terreno. Existe tendencia a creer por parte de quienes realizan gestión “de oficina” que no son priorizados versus el personal de terreno. Esto puede generar cierto tipo de divisiones de técnicos v/s especialistas o profesionales, y de Santiago v/s regiones.

D11. Pese a que el programa ha avanzado en nivel de reconocimiento público, aún persiste la sensación de labor poco conocida y aquello que se podría identificar como “poca claridad por parte de los usuarios sobre qué esperar de fiscalización”.

D12. Alta rotación del personal de terreno. Esto, debido principalmente al promedio de edad de ingreso y las condiciones de trabajo precarias (sin contrato, sueldo medio no competitivo en el mercado para un alto nivel de especialización, entre otros).

---

<sup>17</sup> Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno



D13. Administrativamente pasar todas las decisiones internas por visaciones desde la Subsecretaría ralentiza los procesos, principalmente de compras y de contrataciones de personal. Esto tiene que ver directamente con su institucionalidad y la ausencia de estructura orgánica.

D14. El plan operativo de fiscalización puede caer en el error de ser plan y programa a la vez. Existe carencia de lineamientos concretos más “estratégicos” para cada período o año calendario de trabajo, considerando aspectos como: magnitud, estrategia, plan mensual aparte, cambios de un año a otro, modelo de operación para regiones.

### **Oportunidades**

O1. Próxima licitación de Transantiago. Parcialmente el cambio de condiciones a los nuevos operadores permitirá liberar o redestinar recursos principalmente asociados al control de evasión en la ciudad de Santiago.

O2. Potenciar el rol educativo en conjunto con Conaset, entidad que reconoce directamente la necesidad de mejorar los mecanismos de prevención y educación de la comunidad en alianza estratégica conjunta, moderando el rol sancionador y fortaleciendo otros mecanismos.

O3. Empoderar al usuario como co-fiscalizador, entendiendo que todos quienes vean en terreno situaciones anómalas relacionadas a los procesos de negocio, están en condiciones de denunciar, existiendo mecanismos tecnológicos que lo permitan y equipos de terreno capaces de responder con celeridad.

O4. Mejorar los circuitos de coordinación para la toma de decisiones. Esto es atender de mejor manera a las coordinaciones sectoriales e intersectoriales, pero también a las decisiones internas, dejando de ser en extremo centralistas y pudiendo generar mejores vínculos matriciales.

### **Amenazas**

A1. El programa monitorea las regulaciones impuestas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y siendo parte del mismo podría eventualmente no actuar con toda la independencia que corresponde a un organismo de inspección o ser juez y parte. Por ejemplo, el programa participa de la mesa normativa del Ministerio y a la vez fiscaliza.

A2. El nivel de observancia de las regulaciones no tiene un comportamiento homogéneo y se ve influenciado por múltiples factores. Esto redundaría en poca capacidad del programa para anticiparse al comportamiento del usuario y hacer prospectivas más eficientes y efectivas.

A3. El proceso de sanción y pago de la multa no depende del propio programa, esto hace que los altos niveles de envío de multas a un Juzgado de Policía Local – principalmente originados en fiscalización automatizada a través de cámaras-, por ejemplo, no termine siendo procesado y pasado el tiempo legal vaya a dar al tacho de basura. Esto es nefasto para efectos reales en cambio de conducta de los usuarios. Lo mismo sucede cuando frente a sanciones, se envía actas a Seremitts sin que necesariamente esto concluya en un proceso sancionatorio, lo que desincentiva el control. No necesariamente existe un seguimiento detalle de los procesos de post-fiscalización y sus resultados, es algo que se realizado de manera aislada un par de veces pero no es parte de las mediciones habituales del programa.

A4. La presencia de Carabineros para controlar identidad, u otras tareas que lo requieren, dificulta la libertad de programar controles en terreno con total independencia. Si las prioridades de Carabineros no están en transportes, la labor se debilita.

A5. Grupos de presión, grupos de interés, gremios de transportes y otros actores que influyen la toma de decisiones y formas de actuación del programa directa o indirectamente (ejemplo, paralizaciones de taxis por tema Uber, reclamos de Fenabus por Ranking de Infracciones de buses, entre otros).

## **4.2 Análisis comparado, benchmark: experiencias de fiscalización en otros países**

El transporte público es parte fundamental en la vida de las personas y el desarrollo armónico de las ciudades. Desde mediados del siglo XIX hasta la década de 1920 la extensión de las infraestructuras de transporte hizo posible el crecimiento de las ciudades y, por lo tanto, ambos fenómenos no pueden estudiarse por separado. Diversos autores han relevado la importancia de las circunstancias históricas, políticas e incluso personales para explicar la formación de las ciudades y sus redes (Juliá, 2006).

De acuerdo a los estudios disponibles, distintas experiencias internacionales demuestran que el problema de la fiscalización del transporte no es único. De acuerdo a estudios vigentes (Cattan, Castillo, 2011), y comparando sistemas de distintas ciudades como Londres, Bogotá, Nueva Zelanda, Melbourne y Sydney, entre otras, éstas muestran cifras de evasión entre 1% (Portugal) y 19% (Amsterdam) y diversidad de procedimientos para la fiscalización de terreno.

A continuación se muestra un cuadro comparativo, que expone las diversas formas de fiscalizar en distintas metrópolis, para el caso de evasión del pago de pasaje:

**Tabla 6. Procedimientos de fiscalización en terreno por ciudad, evasión de pago de pasaje.**

SANTIAGO	LONDRES	MELBOURNE	BOGOTÁ	MADRID
<p>Proceso mixto: inspectores de los operadores e inspectores del programa uniformados siempre. Inspectores incógnitos solo para medir índice, no para sancionar.</p> <p>El inspector no esta autorizado a hacer control de identidad.</p> <p>Si se detectan evasores el bus no detiene su operación y el pasajero evasor debe descender.</p> <p>Recientemente se asocia la evasión con un registro e historial de otro tipo de delitos.</p> <p>Las infracciones son judicializadas.</p> <p>Las pérdidas ocasionadas son asumidas por el Estado (subsidios para operar)</p> <p>Valor de la multa versus tarifa: 147-368 veces</p> <p>Evasión actual: 26%</p>	<p>Inspectores partes de TfL<sup>18</sup>, no es concesionario.</p> <p>Bases de datos on-line al fiscalizar.</p> <p>Dos grupos de inspectores, uniformados e incógnitos (fiscalización sorpresa).</p> <p>El inspector está autorizado a hacer control de identidad.</p> <p>Si se detectan evasores se detiene el bus y todos los pasajeros deben bajar del mismo.</p> <p>Se asocia el no pago de tarifa con otro tipo de delitos.</p> <p>Las infracciones son judicializadas</p> <p>La tarjeta de pago es personalizada.</p> <p>Las pérdidas ocasionadas son asumidas por los operadores.</p> <p>Valor de la multa versus tarifa: 18-357 veces.</p>	<p>Se realiza fiscalización a todos los pasajeros por igual,</p> <p>El inspector está autorizado a hacer control de identidad y requisar la tarjeta si corresponde.</p> <p>Las infracciones no son todas judicializadas, cuidando los costos administrativos del proceso.</p> <p>La tarjeta de pago es personalizada.</p> <p>Las pérdidas ocasionadas son asumidas por los operadores.</p> <p>Valor de la multa versus tarifa: 10-30 veces</p> <p>Evasión actual: 4%-9%</p>	<p>Bases de datos on-line al momento de fiscalizar.</p> <p>Buses con contador de pasajeros, lo que facilita el contraste de pasajeros que han validado su pasaje, versus pasajeros presentes.</p> <p>Evasión actual: 10% - 15%</p>	<p>Proceso de fiscalización de terreno, fiscalizadores uniformados que chequean en terreno el pago de viaje único o abono mensual.</p> <p>La tarjeta de pago es personalizada.</p> <p>Valor de la multa versus tarifa: 600 euros – 400 veces más que el pasaje (1.5 euros promedio)</p>

<sup>18</sup> Transport for London, máxima autoridad de transportes de la ciudad.

Fuente: Elaboración propia, en base a información contenida en el Estudio “Benchmarking internacional: Experiencias en Fiscalización” MTT 2011., PPT proyecto de Ley Boletín 10125-15 MTT 2015 e Informe Evasión del pago en transporte público: evidencia internacional y lecciones para Santiago, 2016.

Particularmente en el caso de Madrid, el pago de tarifa por viaje único es de 1,5 € (\$ 1.101 chilenos), pero lo que ocurre habitualmente es que el ciudadano promedio adquiere un vale mensual de viajes por 54,6 € que permite ilimitadas combinaciones en metro/bus urbano/tren urbano (\$ 40.076 chilenos).<sup>19</sup>

Por otra parte, en Londres el 90% de los residentes de la ciudad viven a menos de 400 metros de uno de los 19.500 paraderos de buses de la ciudad. El sistema mueve a 6 millones de personas diariamente, tiene sobre 700 recorridos con 6.800 servicios programados y es uno de los sistemas de buses más extensos del mundo. Además, 100 recorridos nocturnos proveen un servicio de 24 horas. Similar al Transantiago, el sistema cuenta con vías exclusivas y segregadas, que aumentan la eficiencia y líneas de buses que son administradas por privados, quienes deben ganar una licitación y responder a las exigencias de tarifas, rutas, frecuencias y regularidad establecidas por TfL, recibiendo multas e incentivos para lograrlo.<sup>20</sup> El pasaje diario en Londres, se mueve entre 4 y 7 £ por día, en un uso ilimitado solo de bus, sin combinar con metro, lo que equivale a aproximadamente entre \$3.324 y \$5.822 chilenos. Es por esto que, con un sistema coordinado de taxis, buses, líneas de metro y trenes, el transporte de Londres es especialmente valorado por los turistas.

En el caso de Melbourne, la tarifa se mueve entre 2 y 4 dólares australianos, lo que equivale entre \$970 y \$1940 pesos chilenos, para un sistema que cobra por horas de uso, solo para buses o trenes-metro.

En los tres casos, para estas grandes ciudades, la evasión no supera el 15%. De acuerdo a Tirachini (2016), la baja tasa de fiscalización es una de las variables relevantes que explica la evasión en Transantiago. La probabilidad promedio de ser fiscalizado en sistema de transporte públicos abiertos, en el mundo, es superior al 1%, sin embargo en Santiago no supera el 0,001% (es decir 1 en 1000).

---

<sup>19</sup> Valor euro al 07 de noviembre de 2017, cambio a 1 euro por 734 pesos chilenos. Misma fecha de referencia para otros tipos de cambio utilizados en este capítulo.

<sup>20</sup> [http://www.eldefinido.cl/actualidad/mundo/2948/Por\\_que\\_Londres\\_es\\_un\\_ejemplo\\_mundial\\_en\\_transporte\\_publico/](http://www.eldefinido.cl/actualidad/mundo/2948/Por_que_Londres_es_un_ejemplo_mundial_en_transporte_publico/)

**Tabla 7. Resumen de datos relevantes por ciudad**

Característica	Santiago	Londres	Melbourne	Bogotá
<b>Población aprox (Millones de hab.)</b>	6.957.369	7.556.900	4.000.000	6.776.009
<b>PPA país US\$</b>	14.939	36.596 (UK)	34.943	8.869
<b>% PPA</b>	-	41% mayor que Chile	43% mayor que Chile	68% menos que Chile
<b>Multa/Tarifa</b>	14 - 34 veces	18 - 357 veces	10 - 30 veces	-
<b>Evasión (buses)</b>	18%	1,6% 9,2% <sup>21</sup>	6,2%	-

Fuente: Estudio "Benchmarking internacional: Experiencias en Fiscalización". MTT 2011.

**Tabla 8. Procedimientos de fiscalización en terreno por ciudad, fiscalización en vía a vehículos.**

SANTIAGO	TASMANIA	LONDRES	BOGOTÁ
<u>Procedimiento:</u>			
<p>Inspección mecánica por inspectores del Ministerio de Transporte, sin atribución de control de luz roja y velocidad. Fiscalización incluye emisiones gases.</p> <p>Los buses requieren revisión técnica cada 6 meses.</p>	<p>Inspección mecánica conjunta del Depto. de Transito con el Departamento de Medio Ambiente.</p> <p>Revisión técnica de buses exigida cada 6 ó 12 meses.</p>	<p>Inspección visual de buses en ruta, por inspectores de TfL.</p> <p>Recepción de percepción de usuarios, como mecanismo formal de fiscalización (encuestas de mercado externalizadas).</p> <p>Las fiscalizaciones mecánicas exhaustivas se hacen a través de empresas externas.</p> <p>Certificación periódica de buses similar a Chile.</p>	<p>Operativos de fiscalización del Depto. de Tránsito en conjunto con Medio Ambiente y la policía de tránsito, quienes hacen la inspección visual. Se hace en conjunto con la fiscalización de evasión de tarifa.</p>
<u>Tecnología:</u>			
<p>Fiscalización remota con cámaras y multas vinculantes</p>		<p>Cámaras de vigilancia al interior de los buses como medio de prueba ante daños u otros.</p>	
<u>Atribuciones inspector:</u>			
Control de condiciones			Agente de tránsito

<sup>21</sup> Según el tipo de bus. Si es operado por una persona o si es un bus articulado.

SANTIAGO	TASMANIA	LONDRES	BOGOTÁ
técnicas y seguridad. Facultad de retiro de circulación.		Sanción y control por medio de sistema de puntajes (Ranking de acuerdo a resultados de fiscalización de rutina)	retira de circulación vehículo, puede pedir documentación de conductor y vehículo.
Solicitud de documentación del conductor y vehículo			

Fuente: Elaboración propia, en base a información contenida en el Estudio “Benchmarking internacional: Experiencias en Fiscalización. MTT 2011.

En términos generales las principales diferencias se centran en aquellos sistemas de fiscalización que actúan de manera reactiva, como el de Santiago y los que son preventivos, como el del Londres, donde los incentivos están puestos en que los operadores cumplan con las condiciones establecidas a priori en los contratos de concesión de uso de vías, y no en la sanción posterior.

Existe claridad y consenso, al menos a nivel nacional de la relevancia de mejorar los mecanismos de sanción, pero sobre todo mejorar los incentivos al buen comportamiento vial y la sana convivencia de modos.

#### **4.3 Análisis comparado, benchmark: concepción de la regulación en Chile y experiencias de fiscalización en otros sectores a nivel nacional**

La práctica regulatoria y la cultura administrativa en Chile están ligadas a un enfoque muy jerárquico desde la administración pública (OCDE, 2016). A nivel nacional existen varias instituciones dedicadas a la fiscalización en distintas áreas. Sectorialmente en transportes, sólo Carabineros y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones cumplen funciones ligadas al control de vehículos, servicios de transporte terrestre y modos subsidiados. Carabineros principalmente fiscaliza documentación y condiciones técnicas –como revisión técnica al día, permiso de circulación, entre otras - luz roja y velocidad, estas dos últimas, facultades con las que no cuenta el MTT. En otros modos de transporte como marítimo y aéreo, se encuentran respectivamente la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante de Chile – Directemar- y la Dirección General de Aeronáutica Civil – DGAC. Respecto del transporte ferroviario, existe la Empresa de Ferrocarriles del Estado con sus respectivos controles de operación y el Ministerio de Transportes a través de su departamento relacionado, cumple funciones de regular actuaciones administrativas de EFE.

Un ambiente regulatorio adecuado es fundamental para cualquier país (OCDE, 2016). Órganos reguladores con un buen desempeño son también fundamentales para promover la innovación en la economía y el crecimiento de la productividad, a través de procesos oportunos, enfoques flexibles ante nuevas problemáticas y una concentración en la calidad de los servicios. El regulador se refiere a una entidad de la administración pública (ya sea independiente o bajo el paraguas de alguna secretaría/ministerio) que por mandato de legislación primaria o secundaria tiene uno o más de los siguientes poderes en relación con la actividad económica: inspección, consejo regulatorio a un tercero, emisión de licencias/permisos, acreditación y promoción de la observación de la regulación. La mayoría de los organismos competentes y reguladores redactan regulaciones basados en evidencia poco clara respecto a la mejor manera de intervenir.

Lo anterior, muestra sentido en relación a lo expuesto: pareciera que los planes de inspección sean del sector que sean son bastante intuitivos y no responden a un modelo ni a una estrategia de administración de riesgos. En países OCDE la observancia del cumplimiento de la regulación incluso ex ante es primordial y cada vez más frecuente, en estricto rigor la norma debe ser proporcional al objetivo y ojalá también considerar análisis costo beneficio en su diseño. Una buena regulación además, es parte de uno de los objetivos de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento expuesto como eficiencia en la regulación y en la oferta de servicios públicos<sup>22</sup>. Esta última política pública fue parte de las medidas de los primeros 100 días de gobierno de la administración vigente a la fecha de este estudio.

En Chile, al igual que en la mayoría de los países, el principal productor de regulación es el Ejecutivo. Se estima que anualmente se producen cerca de 9.000 instrumentos de regulación secundaria (decretos, resoluciones, etc.). La política regulatoria se define como el proceso por el cual el gobierno, al identificar un objetivo de política, decide si desea utilizar la regulación como instrumento de política y procede a redactar y adoptar una regulación. A nivel ministerial o de superintendencias generalmente esa regulación se traduce en decretos, resoluciones o circulares y no existe en Chile un organismo centralizado que lleve control sobre la producción o nivel de cumplimiento global de la misma.

Algunas recomendaciones para Chile en temas de reforma regulatoria (OCDE, 2012), proceden a incorporar mecanismos de gobierno abierto en la creación y observancia de la regulación, en términos de incorporar la transparencia y participación ciudadana como parte de todo el proceso, desde la concepción, diseño, hasta la aplicación de la misma. Además, se sugiere tener instituciones especializadas, crearlas si es necesario para asegurar el más eficiente nivel de implementación. Otra cuestión relevante es planteada en términos de integrar la evaluación de impacto de la regulación en el diseño de la política pública: someter a la regulación desde el inicio a la proyección y a evaluación de cumplimiento de metas, eficiencia del gasto, entre otros aspectos.

---

<sup>22</sup> <http://www.agendaproductividad.cl/sobre-la-agenda/>

Finalmente se propone evaluar la coherencia multinivel de la regulación entre niveles supranacionales, nacionales y subnacionales; cuestión actualmente inexistente.

En el país no hay un programa ni una política regulatoria que puedan obedecer todos los organismos gubernamentales, ni a nivel central ni a nivel subnacional. Como las políticas regulatorias sectoriales no están coordinadas, no se cumple con criterios de manera sostenida y ordenada. A nivel sectorial se han identificado y promovido esfuerzos para incluir los principios fundamentales de la política regulatoria, pero suelen limitarse a medidas de transparencia o a algunos mecanismos de calidad ex post. (OCDE, 2016). La preparación y aplicación de regulaciones no cumple con procedimientos estándar, pues cada institución es responsable de sus propias intervenciones regulatorias en respuesta a sus propias responsabilidades.

Parte del esfuerzo de la Agenda de Innovación y Productividad propuesta por el Ministerio de Economía en el año 2014, dice relación con la creación de una unidad especializada que supervise, evalúe y coordine la calidad regulatoria en la administración pública nacional. Esto conlleva hacer evaluaciones de las regulaciones nuevas y de las vigentes, fomentar la coherencia y la consistencia entre las regulaciones y reducir las innecesarias para promover el bienestar social. Estas son ideas iniciales enfocadas a dar un enfoque más sistémico e institucionalizado de la gobernanza regulatoria y a vincularlo con la productividad, innovación y crecimiento. A la fecha de este informe no se ha materializado la creación de esta unidad y los intentos e impulsos de iniciativas similares en el pasado han sido retirados como proyectos de ley o iniciativas parlamentarias.

En términos de operación de la regulación, en Chile para sectores distintos del estudiado, como por ejemplo en el sector tributario, el Servicio de Impuestos Internos cuenta con un Plan Anual de Gestión de Cumplimiento<sup>23</sup>. A diferencia de Fiscalización de Transportes, programa analizado en este estudio, el plan de operación presentado por el Servicio de Impuestos Internos, para el año 2016, contó con acciones estructurales, preventivas y correctivas (3 niveles) orientadas a los distintos segmentos de contribuyentes. El plan presentado tiene un enfoque de gestión de riesgos, priorizando temáticas y segmentos, de lo más a lo menos complejo. Esto presenta una diferencia sustancial con transportes: hay un enfoque proactivo y no sólo reactivo; y una publicidad de la estrategia de fiscalización. A juicio del propio servicio en su plan las acciones de tratamiento señaladas, ya sean preventivas, correctivas o estructurales, así como las revisiones de riesgo, configuran una amplia gama de posibilidades para gestionar y mejorar los niveles de comportamiento tributario, lo que a su vez se estima puede redundar en mayores beneficios para el interés fiscal, para los mercados y para la comunidad (SII, 2016). El SII ha estado implementando de manera progresiva un modelo de trabajo que aborda el estudio de los diferentes segmentos que componen el sistema tributario (sectores económicos, regiones, tipos de contribuyentes e incluso

---

<sup>23</sup> [http://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/plan\\_cumplimiento\\_tributario2016.pdf](http://www.sii.cl/sobre_el_sii/plan_cumplimiento_tributario2016.pdf)



tipos de comportamiento), la medición de las brechas tributarias operacionales que ellos muestran y, especialmente, la identificación de los factores que inciden en el cumplimiento o en el incumplimiento tributario. Además a través de un nuevo modelo de trabajo que lleva al menos dos años de implementación se ha renovado el enfoque de fiscalización, con inspectores de terreno que realizan fiscalizaciones sorpresivas y programadas y un acento del rol menos punitivo y más asesor, donde por ejemplo se ha relevado el rol de las propuestas electrónicas de pago de impuestos, la educación y promoción contra la evasión y elusión, que muchas veces se origina en el desconocimiento del pequeño/mediano productor/negociante.

Para incentivar el cumplimiento tributario, cuenta con un conjunto de acciones que van desde la asistencia a contribuyentes, hasta la presentación de acciones judiciales en caso que el contribuyente incurra en conductas dolosas o fraudulentas para evadir el pago de impuestos con el consiguiente perjuicio al interés fiscal. La combinación y alcance de estas acciones constituyen el plan de tratamiento para mitigar un riesgo o reducir una brecha en particular, y se definen en conformidad a las causas estimadas del incumplimiento, comportamiento global del contribuyente y disponibilidad de recursos.

El caso del MTT es distinto en la aplicación y el control de la norma. Existe un Plan Anual de Fiscalización que presenta descripción general de estrategia y planificación anual al mismo tiempo, dejando poco espacio para el ajuste intermedio. Por otra parte, la estrategia de fiscalización del MTT no tiene segmentos, sólo se implementa a través del control de coberturas de parques vehiculares y repetitividad por modos/región, sin considerar otros factores de priorización como por ejemplo: segmentos de clientes por tamaño, exposición al riesgo, cantidad de infracciones repetidas en un tiempo determinado u otros, como localización geográfica.

En otros sectores, como trabajo, a través del organismo Inspección del Trabajo, se distingue una orientación fiscalizadora reactiva, que responde al nivel de denuncias que recibe, aunque en su misión de operaciones reconoce dos enfoques: proactivo y reactivo.<sup>24</sup> Si bien a la fecha de esta investigación no fue posible contar con el plan de fiscalización de la inspección, es de público el documento Manual de Procedimiento de Fiscalización (DT, 2017), que en el ámbito procedimental<sup>25</sup> distingue principalmente tres fases: preparatoria, investigativa, conclusiva y resolutive, en caso de sanción a la normativa laboral, previsionales o de salud en el trabajo se emite una multa administrativa la que se notifica a través de correo certificado. Principalmente la programación de inspecciones se hace por inspector mensualmente ordenando y secuenciando las comisiones que les son asignadas, considerando aspectos tales como prioridad en iniciación de la fase investigativa (urgencia dada por la materia o instrucción de la jefatura, fecha origen, cumplimiento de indicadores de gestión u otro);

---

<sup>24</sup> <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-59889.html>

<sup>25</sup> <http://www.dt.gob.cl/transparencia/ManualProcedimientoFiscalizaDT.pdf>

tamaño de la empresa y/o materias asociadas a plazo de corrección; ubicación geográfica (misma comuna, sector, distancia); fecha y hora en que se ha estimado se obtendrá mejor resultado; disponibilidad de recursos (movilización, equipo de protección personal, etc.).

Como es posible apreciar y aunque se trata de modelos de negocio diversos en los ejemplos citados, los procesos de operación de terreno a través de fiscalizaciones presenciales son muy diversos y no atienden a un criterio común al menos en aspectos tales como: criterios de priorización, enfoque reactivo/proactivo, costo/beneficio del proceso de terreno, probabilidad de falta o reincidencia, aplicación y costo administrativo de la sanción, u otros relacionados.

## 5. Capítulo III. Aplicación del instrumento y principales resultados

La metodología de trabajo contempla la aplicación del instrumento cuestionario semi-estructurado a 24 actores relevantes<sup>26</sup> del entorno de Programa de Fiscalización. Estos resultados para efectos de exponerlos en esta tesis se muestran de manera agregada. Los actores entrevistados pertenecen a las siguientes instituciones: Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, Ministerio de Transportes, Subsecretaría de Transportes, Seremi RM de Transportes, Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (Conaset), Fundación Transurbano Chile, Universidad Andrés Bello, y usuarios de transporte.

De manera complementaria se realizaron indagaciones abiertas a actores de: Grupo Alto- Alto Evasión y expertos en transportes.

El cuestionario semi-estructurado es un instrumento de medición de la percepción de los entreiustados, en distintos temas de análisis:

- Aspectos estratégicos e institucionales
- Liderazgo, coordinación y estructura
- Procesos sustantivos y atención al usuario
- Procesos administrativos y de soporte
- Recursos e infraestructura
- Personas y cultura organizacional
- Uso de tecnologías de información y gobierno electrónico
- Posicionamiento y marketing
- Funcionamiento desconcentrado

El instrumento<sup>27</sup> contiene un total de 52 afirmaciones cerradas para responder en escala de 1 a 5, la cual es calificada desde muy en desacuerdo (1) hasta muy de acuerdo (5). Además se consideraron preguntas abiertas de acuerdo al desarrollo de las entrevistas, principalmente solicitando a los SH agregar sus comentarios sobre el programa y su gestión, señalar fortalezas y debilidades. Los resultados se analizan considerando las siguientes segmentaciones:

---

<sup>26</sup> Revisar listado de stakeholders en anexos.

<sup>27</sup> Ver anexo, cuestionario aplicado a stakeholders

- Grupo de stakeholders: político-estratégico, técnicos, técnicos-especialistas (expertos), usuarios.
- Promedio y dispersión del valor de respuestas (desviación estándar). En este sentido se prioriza en análisis en atención a los segmentos de respuestas con menor nivel de dispersión y promedios más bajos entendiendo que esto es congruente con el nivel de criticidad del problema.

**Tabla 9. Agrupación del nivel de respuestas y su interpretación**

<b>Leyenda</b>	Rango del valor <b>Promedio</b> de las calificaciones de stakeholders	<b>Nivel del problema</b>
	[4,5]	Bajo
	[3,4]	Medio
	[2,3]	Alto
	[1,2]	Muy alto

<b>Leyenda</b>	Rango del valor de <b>Dispersión</b> de las calificaciones de stakeholders	<b>Nivel del problema</b>
	[0,1]	Bajo
	] 1,1,5]	Medio
	> 1,5	Alto

### 5.1 Resultado de análisis a stakeholders

Para la detección de stakeholders se trabajó en cuatro niveles, como ya se expuso anteriormente. Una vez definidos los actores relevantes, se procedió a la elaboración de las entrevistas, las cuales fueron aplicadas a un total de 24 actores. Si el entrevistado no conoce el tema sobre el cual se indaga, se obvia la pregunta.

Las entrevistas se realizaron entre el 01 de agosto y el 30 de octubre de 2016, efectuándose todas ellas en la ciudad de Santiago. La composición de encuestados es de 12 stakeholders internos y 12 stakeholders externos.

A continuación se muestran las tablas con los resultados obtenidos en términos cuantitativos, con el valor promedio y dispersión de las calificaciones de los stakeholders, por cada nivel de entrevistado y según cada ámbito de indagación.

a) Aspectos estratégicos e institucionales

**Tabla 10. Resultado aspectos estratégicos e institucionales**

N°	Aspectos estratégicos e institucionales	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
		PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST
1	Hay un plan de desarrollo estratégico claro para la organización	3,3	1,2	3,7	0,8	3,0	1,4	2,6	0,5
2	La organización cuenta con definiciones estratégicas alineadas con el quehacer institucional	3,8	1,0	3,9	0,8			2,8	0,4
3	El modelo de agregación de valor público de la organización efectivamente agrega "valor público"	3,8	1,2	3,8	0,6	3,0	1,4		
4	El marco normativo de la institución es adecuado para el modelo de agregación de valor público	2,7	1,2	3,0	0,9	2,0	0,0		
5	Para cada servicio que ofrece la organización existe gran claridad sobre su demanda y su costo	3,5	1,0	3,4	0,8				
6	Existe gran claridad sobre los atributos que los usuarios esperan para cada uno de los servicios	2,8	1,3	2,8	1,1	2,0	0,0	3	1,2
7	La organización conoce cómo es la gestión de otras entidades que ofrecen servicios similares y se preocupa de aprender mejores prácticas de ellas	3,2	0,8	2,8	1,0			2,6	0,5
8	Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización	3,8	1,2	3,2	1,0				
9	Las relaciones con las entidades que rodean a la organización, que la financian, y/o que conforman su entorno relevante, son claras, libres de conflicto y adecuadas	2,8	1,2	2,7	1,1	3,5	2,1	2,8	0,8

Para las 9 afirmaciones de aspectos estratégicos e institucionales los entrevistados coinciden principalmente que un problema de nivel medio (2,65) y en el caso de especialistas calificado como un alto problema (2,0), tiene que ver con la **claridad de los atributos que los usuarios esperan del programa**, esto es coincidente con la información secundaria y las debilidades detectadas en el análisis FODA expuesto anteriormente. Esto puede ser crítico en la medida que existe un buen nivel de acuerdo sobre que el programa abarca muchos procesos sin tener claridad lo esperable por parte de los usuarios al respecto. En este mismo ámbito existe consenso en que hay **deficiencia en las relaciones con entidades que rodean a la organización** (2,95) en su entorno relevante, esto es congruente con las afirmaciones de fuentes primarias y secundarias, en la lógica de que es un programa con poca independencia, cooptado por las decisiones del Ministerio y permeable a las presiones de gremios o grupos de interés. Otra de las afirmaciones que presenta un buen nivel de consenso, es la referente a si **la organización conoce cómo es la gestión de entidades similares y se preocupa de aprender mejores prácticas** (2,8) , esto releva la importancia de revisar el modelo de negocio, en la cadena de valor del programa, y además aquellas facultades funciones y atribuciones para lograrlo y alcanzar la agregación de valor, lo que además parece coherente con la puntuación obtenida por la afirmación referida al marco normativo apropiado para alcanzar la propuesta de valor.

b) Liderazgo, coordinación y estructura

**Tabla 11. Resultado liderazgo, coordinación y estructura**

	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST
<b>Liderazgo, coordinación y estructura</b>								
10 Las autoridades directivas y mandos superiores tienen metas claras y alineadas con la estrategia	3,7	0,8	3,9	0,9	3,5	2,1		
11 Las autoridades y mandos superiores proporcionan la dirección necesaria a sus funcionarios	4,0	0,6	3,5	0,9	3,5	0,7		
12 La institución está libre de conflictos de poder que puedan amenazar el adecuado desempeño de la organización	2,5	1,0	2,4	0,9	3,5	2,1	2,8	0,4
13 Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias	3,7	1,0	2,5	0,9				
14 Los indicadores de desempeño están adecuadamente difundidos al interior de la organización	4,0	0,9	3,3	1,0				
15 Las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan, es decir, no existen "insularidades"	3,5	0,5	3,2	0,8				
16 La estructura organizacional es adecuada. Todos tienen claro "qué le toca hacer a quién", y cuáles son las formas de relación entre diferentes unidades de la organización	3,8	1,0	3,2	1,1	3	1,4		
17 El proceso de toma de decisiones en la organización está bien definido, es eficiente y oportuno	3,8	1,0	3,0	1,3	3	1,4	2,8	0,4
18 El nivel general de formación y habilidades directivas de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante	4,0	0,9	3,6	0,8	3	2,8		
19 La organización cuenta con una cultura de innovación en sus procesos y servicios. Existe un liderazgo proactivo a los cambios y nuevos requerimientos	3,7	1,0	3,8	1,1	2,5	0,7	2,8	0,8

Para el ámbito de liderazgo, coordinación y estructura, existe un nivel de consenso medio (2,8) respecto a que **la institución no está libre de conflictos de poder que afecten su adecuado desempeño**. Junto con ello, se reconoce (3,1) que **la organización no comunica adecuadamente los mensajes relevantes dentro de ella**. Esto último puede atender a que los niveles de decisión no son del todo claros o como se expuso en el ámbito anterior o se ven influenciados por externos de la propia Subsecretaría o ajenos a ella.

c) Procesos sustantivos y atención al usuario

**Tabla 12. Resultado procesos sustantivos y atención al usuario**

	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST
<b>Procesos sustantivos y atención al usuario</b>								
20 En general, la tecnología del servicio es igual o superior a la de entidades similares en el país o en el extranjero	3,5	1,0	3,7	0,8	3,5	0,7	3	1,0
21 En general, la organización sabe "cómo hacer la cosas" (know how) para entregar sus servicios	4,5	0,5	3,8	0,4	3	1,4	3,4	0,9
22 Los procesos son diseñados enfocándose en el usuario final (ciudadanocéntricos)	3,7	0,8	3,7	0,6	4	1,4	2,6	0,9
23 La organización conoce, escucha y entiende a sus usuarios/clientes/beneficiarios	3,5	0,8	3,4	0,9	3	1,4	1,8	0,8
24 Las quejas de los usuarios son poco frecuentes	1,8	0,8	2,6	1,1	2	0,0	1,8	0,8
25 Si existen reclamos, éstos son atendidos oportunamente	3,8	0,4	3,9	0,9	3,5	0,7	1,8	0,8
26 La calidad del servicio fiscalización de vehículos es satisfactoria para el usuario/cliente final	3,0	1,1	3,4	0,8	3	1,4	3	1,0
27 La eficiencia en la producción del servicio fiscalización de vehículos es satisfactoria	3,8	0,4	3,5	0,7	3	1,4	2,6	0,9
28 Los sistemas de atención y servicio al usuario de la organización son adecuados	3,3	1,2	3,9	0,3	4	0,0	2,8	0,8
29 El volumen y cobertura de los servicios prestados es adecuado	2,5	1,0	3,5	0,7	2	0,0	1,8	0,4
30 La institución hace una buena gestión con sus proveedores	3,5	0,5	3,6	0,7				

Respecto al ámbito de procesos sustantivos y atención al usuario, existe una afirmación con alto consenso referida **a la frecuencia de las quejas de los usuarios** (2,05). Esto tiene dos lecturas principales, la primera referida a que efectivamente se recibe un alto número de “quejas” (principalmente denuncias y reclamos) en un año, pero se vuelve al diagnóstico inicial: fiscalización no es un programa que directamente tenga el mandato de atender público, aunque por la naturaleza de su proceso central cualquier análisis dictaminaría que debe hacerlo, esto redundaría a que en la práctica el programa termine recibiendo usuarios pero por ejemplo, no tenga el espacio físico para hacerlo. O a que, el canal de denuncias ciudadanas, pase primero por un filtro (en la propia subsecretaría) que determina si las denuncias son o no verificables, por personal que no es del programa ni conoce necesariamente en detalle las competencias de su negocio. Esto en la práctica redundaría en tiempos de respuesta que bordean entre 7 y 10 días hábiles, lo que claramente en tiempos de tiranía de redes sociales e inmediatez hace que este aspecto tenga una pésima evaluación.

Por otra parte, respecto a la afirmación sobre el **volumen y cobertura de servicios adecuado** (2,45), hay acuerdo entre los cuatro segmentos de stakeholders en referencia a que no parece suficiente la entrega de servicios en sus principales cadenas de fiscalización (vehículos, establecimientos, servicios subsidiados. Esto puede sonar aún más coincidente con el análisis expuesto en el capítulo anterior sobre cobertura del problema de evasión de Transantiago, donde cruzando el análisis de fuentes primarias expuesto acá, con algunas fuentes secundarias y el complemento de expertos nos muestra que el problema crece de manera sostenida, sin necesariamente pasar solo por la fiscalización su solución, pero con claras oportunidades de mejora en la materia.

En esta materia existen iniciativas separadas, no interconectadas y de corto plazo que hoy se implementan por las diferentes empresas y que no se regulan de forma correcta por la autoridad.

d) Procesos administrativos y de soporte

**Tabla 13. Resultado procesos administrativos y de soporte**

	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
	PROM	DEST	PROM	DEST	PROM	DEST	PROM	DEST
<b>Procesos administrativos y de soporte</b>								
La contabilidad y el control del ejercicio presupuestal forman parte efectiva de los instrumentos de control de gestión de la organización, pues se usan para tomar 31 decisiones relevantes	3,8	0,8	3,8	0,8				
32 Los procesos de soporte administrativo y presupuestal funcionan adecuadamente	3,7	0,5	3,5	0,9				

Respecto a este ámbito, evaluado solo para el segmento de stakeholders político estratégico y técnico, no se detectaron afirmaciones con problemas. Claramente son aspectos que en lo basal, funcionan adecuadamente.

e) Recursos e infraestructura

**Tabla 14. Resultado recursos e infraestructura**

	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST
<b>Recursos e Infraestructura</b>								
33 Existen recursos presupuestarios mínimos para soportar la operación institucional	4,0	0,0	4,1	0,3	4	1,4		
34 Existe la cantidad de personal necesaria para soportar la operación institucional	2,2	1,0	3,2	1,3	2,5	2,1		
35 El personal cuenta con las competencias necesarias para la organización	3,7	0,8	3,5	0,8	3,5	0,7		

En términos de recursos e infraestructura, el aspecto más complejo dice relación con la **cantidad de personal necesaria para soportar la gestión institucional (2,6)**, dado que parece haber consenso y esto se sustenta en otros ámbitos y también en la información secundaria analizada, sobre la cantidad de personal de terreno y sobre todo en regiones no basta para cubrir los procesos centrales. El programa con algo más de 400 inspectores de terreno realiza sobre 550 mil controles a vehículos en un año y cubre prácticamente todos los modos de transporte en un 100% con excepción del transporte de carga (camiones) y transporte particular, los que tienen muy bajas coberturas. De todos modos la pregunta que cabe es si se trata solo de cobertura o de calidad del servicio y cobertura de zonas geográficas y no solo parques vehiculares.

f) Personas y cultura organizacional

**Tabla 15. Resultado personas y cultura organizacional**

	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST
<b>Personas y cultura organizacional</b>								
36 Existe buena motivación en el personal	2,7	1,0	2,6	0,9	3	0	3,2	0,4
37 El personal presenta un buen nivel de identidad y sentido de pertenencia a la organización	4,0	0,7	2,8	1,1			3,6	0,5
38 Las relaciones laborales con asociaciones de funcionarios son adecuadas	3,0	1,3	2,1	0,8				
39 No hay conflictos entre los "nuevos" y los "antiguos" en la organización	3,0	0,9	3,0	1,2				
40 La cultura y valores organizacionales favorecen el logro de los objetivos de la institución	3,7	1,0	3,4	0,9				
41 Las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados	3,0	1,1	2,5	0,9				
42 La evaluación de desempeño de los funcionarios sigue un proceso claramente establecido y tiene como objetivo dar retroalimentación para mejorar el trabajo	3,8	1,2	2,6	1,1				

Respecto a este ámbito, existe un acuerdo medio con alto nivel de consenso respecto a las afirmaciones sobre **buena motivación del personal (2,9)**, lo que puede reafirmarse en el último período por los constantes movilizaciones del personal y el sustento que esto encuentra en la propia cultura de la organización. De acuerdo a afirmaciones de los propios entrevistados “hay equipos que están más desmotivados y golpeados respecto a otros”. Otra de las afirmaciones que encuentra consenso en este ámbito es la referida a si **el personal presenta un buen nivel de identidad y sentido de pertenencia a la organización (3,4)**, deduciendo por tanto que existe un sentido de “camiseta puesta” en la externa pero que al interior del programa hay ciertos dolores



asociados a los liderazgos intermedios o las condiciones de los propios inspectores, lo que se puede correlacionar con los altos niveles de rotación del personal. De acuerdo a las propias afirmaciones de los entrevistados “es un programa que ya tiene más de 20 años de historia pero sigue en maduración”.

g) Uso de Tic´s y gobierno electrónico

**Tabla 16. Resultado Uso de Tic´s y gobierno electrónico**

	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST
<b>Uso de Tic's y Gobierno Electrónico</b>								
43 La infraestructura tecnológica es adecuada (hardware)	3,6	1,5	3,9	0,9	3	1,4	3	1
44 Los sistemas informáticos de soporte administrativo son adecuados	3,3	1,5	3,4	0,8				
45 Los sistemas informáticos de soporte a los procesos sustantivos son adecuados La institución utiliza adecuadamente las TI como herramientas potenciadoras de los	3,5	1,2	3,7	0,5	3	0,0		
46 servicios que presta Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están	3,4	1,5	4,0	0,4	4,5	0,7	2,8	1,3
47 adecuadamente enlazados Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan	3,0	1,2	3,5	0,9				
48 datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización	3,8	1,0	3,8	0,4				

Respecto al ámbito de tecnologías de información y gobierno electrónico, no existen aspectos negativamente evaluados, salvo lo referente a **uso adecuado de TI como herramienta potenciadora de los servicios** (2,8) principalmente en el segmento de usuarios, lo que es muy decidor trasponemos este análisis con el alto nivel de quejas de los usuarios y la necesidad de potenciar a los mismos como co-fiscalizadores. Claramente en este tema estratégico hay más por hacer que meramente dar respuesta en tiempos que no son suficientes, incorporando innovación y tecnologías de apoyo.

h) Posicionamiento y marketing

**Tabla 17. Resultado posicionamiento y marketing**

	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST
<b>Posicionamiento y marketing</b>								
49 La organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios	3,8	1,0	3,3	0,8	4,5	0,7	2,6	1,3

En los distintos stakeholders hay acuerdo medio con un buen nivel de dispersión, en que **la organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante de gobierno y usuarios** (3,5). Es decir, el Programa de Fiscalización se ha ganado un respecto pero hay aún una brecha por cubrir.

i) Control de Gestión

**Tabla 18. Resultado control de gestión**

	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST
<b>Control de Gestión</b>								
Existe un proceso de control de gestión estratégico efectivo para la medición del desempeño institucional	3,8	1,0	3,5	0,7				
Existe un sistema de control operacional útil para la medición y el análisis de los procesos	3,8	1,0	3,5	0,8				

No hay afirmaciones que permitan detectar problemas directos en este ámbito. El programa en términos gruesos cumple con los instrumentos de control de gestión obligatorios para el sector público (Programas de mejoramiento de gestión, convenios de desempeño colectivos), además tiene por opción propia desarrollado un Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001 desde el año 2007, el que ha sido mantenido a lo largo de los años y cuenta con una unidad especial de control de gestión desde el año 2012.

j) Funcionamiento desconcentrado

**Tabla 19. Resultado funcionamiento desconcentrado**

	SH Político-Est		SH Técnicos		SH Tec especial		SH Usuarios	
	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST	PROM	D EST
<b>Funcionamiento desconcentrado</b>								
Las unidades desconcentradas territorialmente cuentan con las capacidades suficientes para el desempeño de sus funciones	2,7	1,0	3,0	0,9	2,5	0,7		

Claramente en este ámbito hay consenso sobre que existe un problema: respecto a si **las unidades desconcentradas territorialmente cuentan con las capacidades suficientes para el desempeño de sus funciones** (2,7). Fiscalización, cuenta con equipos en regiones y provincias. A modo de ejemplo el equipo más grande tiene alrededor de veinte personas (Bío Bío), para una ciudad de más de dos millones de habitantes, lo que claramente resulta insuficiente.

## **6. Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones**

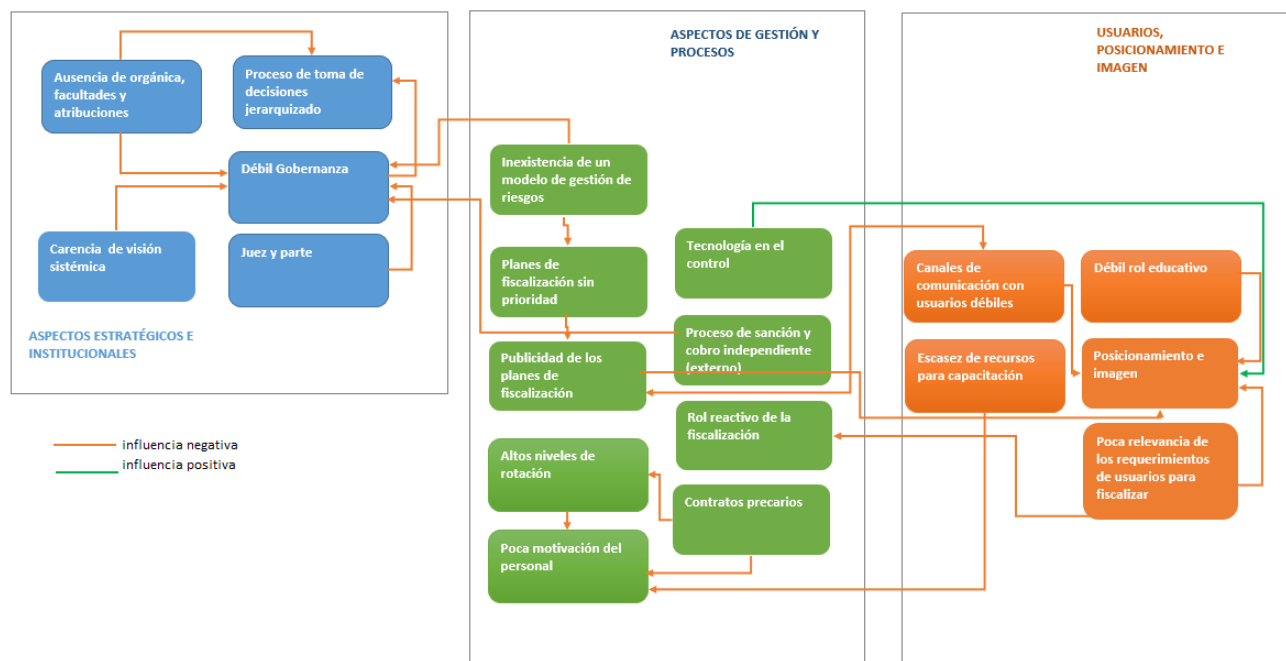
### **6.1 Diagrama sistémico**

Las políticas públicas son una forma que tienen los gobiernos para procesar las demandas que se expresan por parte de diversos actores hacia el Estado. La forma en que esas necesidades son procesadas y priorizadas, además de las decisiones concretas sobre qué respuestas entregar, son cuestiones que las políticas públicas abordan en su estudio y práctica. Por otra parte, el diseño e implementación de esas respuestas, es un ámbito específico de estudio de las políticas públicas, debiendo un determinado gobierno evaluar la pertinencia, calidad e impacto de dichas soluciones a problemas públicos en los diversos territorios en que ellas se llevan a cabo. Así mismo, el análisis de las políticas públicas considera una perspectiva interdisciplinaria, asumiendo que los problemas públicos no pueden, o no deben ser abordados por una sola disciplina en exclusivo, así como deben tener en cuenta el contexto local en que ocurren. Abordar el contexto de gestión de un programa como el que es objeto de este estudio es relevante en este sentido, porque mejorar su propuesta de valor público incide directamente en la calidad de vida de los ciudadanos y sobre todo, porque mayores niveles de eficiencia en su gestión además, contienen costos al Estado y permiten aplicar la regulación sectorial de manera más eficiente.

El diagrama sistémico permite un paneo de sinóptico de las múltiples relaciones causa-efecto derivadas de los eventos más influyentes en la gestión del Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, levantados como parte del análisis presentado en los capítulos anteriores. Éste permite presentar los principales problemas detectados y sus relaciones causa-efecto. Lo anterior, en el entendido que las circunstancias de una organización son multivariantes y por tanto, dependen de múltiples factores.

En el siguiente esquema los principales hallazgos de este estudio, tanto de fuentes primarias como secundarias se agrupan en tres categorías: aspectos estratégicos e institucionales; aspectos de gestión y procesos; y usuarios, posicionamiento e imagen.

**Figura 6. Diagrama sistémico**



Es imperativo confrontar a las organizaciones públicas - y también las privadas - desde una perspectiva holística e integral evitando así caer en la “trampa analítica”, es decir, pretender explicar el todo a partir de un análisis detallado de un número ilimitado de dimensiones de gestión, y de la correlación de un par de variables (Acuña, Avendaño, Inostroza, Lagos, Waissbluth, 2012).

En el diagrama sistémico presentado y para la primera categoría señalada, las principales relaciones causa-efecto se encuentran en la relación cíclica de las variables gobernanza, proceso de toma de decisiones excesivamente jerarquizado y ausencia de orgánica, facultades y atribuciones. La ausencia de estructura y atribuciones definidas en una orgánica, sumado a que esto implica ejercer un rol de juez y parte, influyen en tener una gobernanza débil y escasa visión sistémica lo que además condiciona un proceso de decisiones jerarquizado y centralista. Esto principalmente se traduce en ineficiencias por costos de transacción administrativos que se elevan conforme aumenta la jerarquía –un buen ejemplo de esto se puede encontrar en la cantidad de visaciones que requiere un equipamiento de software o cualquier otro contrato administrativo- y redundando además en demoras de gestión o de respuesta de cara a los usuarios. Además en aspectos estratégicos e institucionales el rol de juez y parte al ser un programa que implementa y controla la aplicación de la regulación siendo parte del mismo ministerio que la diseña, debilita la gobernanza entendiendo ésta como eficacia, calidad y buena orientación del servicio entregado por el Estado. Esto último también tiene una

implicancia directa en el posicionamiento e imagen frente a los usuarios. Como parte de los hallazgos de fuentes primarias, se detectó un consenso en el segmento de stakeholders técnico-especialistas, sobre dos afirmaciones vinculadas a este problema: el marco normativo de la institución no es adecuado y las relaciones con entidades que rodean a la organización en su entorno relevante no son necesariamente libres de conflicto. Las tensiones que puede producir por ejemplo la cantidad de actas con observaciones emitidas a un Seremitt y que no son procesadas o un proceso de compra ralentizado por parte de la Subsecretaría, pueden ser fuente de tensión externa e ineficiencia interna. En esta misma línea, la variable referida a que el proceso de sanción y cobro no dependa del programa condiciona su gobernanza.

En aspectos de gestión y procesos, lo más relevante es lo referente a los planes de fiscalización reactivos y sin publicidad. Esto conlleva varias deficiencias o nudos de gestión prácticos: hay un diseño que no aborda el requerimiento del usuario y no atiende al nivel de demanda que éste tiene sobre el programa cuando por ejemplo sólo en el año 2015 se recibieron más de 16 mil denuncias, a nivel nacional. Hay consenso en 3 de los 4 segmentos de stakeholders entrevistados a través del instrumento de indagación, en cuanto a que las quejas de los usuarios son frecuentes, por lo que desatender este aspecto a la hora de diseñar la intervención en terreno no parece lo más recomendable. El rol de los usuarios en sistema de transportes como los revisados en el apartado 3, de Londres o Melbourne, involucran a los mismos como parte de la solución o al menos del diseño de la intervención. El hecho además, de que los planes sean sólo reactivos y no proactivos, entendiéndose con esto que no se antelana a los hechos, cuestiona al menos en una primera capa el nivel de efectividad de los mismos, dado que tampoco atienden a un modelo de gestión de riesgos o a alguna otra priorización que no sea la ya relatada: controles por ámbitos de fiscalización y tampoco son evaluados más que en su nivel de cumplimiento y no en su impacto. En este sentido cobra relevancia la relación que se puede efectuar respecto del desempeño a nivel nacional del Servicio de Impuestos Internos, que de acuerdo al análisis expuesto anteriormente tiene un diseño de plan que atiende a un modelo de riesgos y que además involucra el rol proactivo del servicio, tanto en la promoción como en la educación.

También en este aspecto relacionado a gestión y procesos, pero vinculado con temas relativos a las personas, existen altos niveles de rotación del personal de terreno (10% en un año) influidos por la calidad contractual de los mismos, lo que deriva a la vez en un nivel de motivación medio a bajo de acuerdo a los hallazgos de fuentes primarias. Otra variable relacionada a gestión y procesos, pero de manera positiva dice relación con la tecnología en el control, que ha favorecido el posicionamiento del programa, sobre todo porque la cobertura al implementar fiscalización de manera remota a través de cámaras crece exponencialmente y eso incide en mejoras de comportamiento y uso de vías. Esto último se refuerza en los hallazgos de fuentes primarias a través de la afirmación que indica que la tecnología del servicio es igual o superior a la de entidades similares en el país o en el extranjero, y tiene una buena evaluación.

En el área de posicionamiento, usuarios e imagen, nuevamente se encuentra la relación causa efecto entre la baja influencia de los usuarios en el diseño del plan y/o estrategia de fiscalización, el débil posicionamiento e imagen del mismo como referente de fiscalización sectorial, y la carencia de una alianza potente con actores relacionados para asumir un fuerte rol educativo y menos punitivo, entendiendo que muchas veces el costo administrativo de la sanción es mucho más alto que la sanción misma y que es necesario prevenir y no solamente castigar. En este sentido, las alianzas con CONASET hoy se reducen a campañas de difusión e información, pero no hay un trabajo de estrategia en el pre-diseño, siendo que ambos servicios pudieran complementarse para generar mejores sinergias, por ejemplo a través de un área de fiscalización orientada completamente a la seguridad vial. Finalmente, otra variable que se releva en este aspecto del diagrama es la referida a los canales de comunicación con los usuarios y como éstos influyen en el posicionamiento del programa.

## **6.2 Recomendaciones**

El presente apartado entrega algunas propuestas relevantes para mejorar la entrega de propuesta de valor público del Programa Nacional de Fiscalización de Transportes a la luz del análisis realizado y los hallazgos detectados. Los aportes a la mejora del programa se han organizado en cuatro líneas estratégicas: (i) Concepción de modelo de negocio integral y proceso de post fiscalización (cobro de multas), (ii) Modificaciones legales que permitan tener una orgánica adecuada, facultades y atribuciones pertinentes, (iii) Gobernanza, proceso de toma de decisiones y liderazgo, (iv) Implementación de mecanismos de evaluación externa del programa.

### **6.2.1 Concepción del modelo de negocio integral y proceso de post fiscalización**

Actualmente el modelo de negocio vigente para el Programa Nacional de Fiscalización de Transportes considera principalmente el diseño de la inspección a través de la concepción de planes de fiscalización, la implementación a través de la ejecución en terreno y a través de cámaras vía remota, y el proceso de emisión del informe o sanción (boleta de citación cuando corresponda). Se distinguen como ámbitos de fiscalización: vehículos, pasajeros, servicios, subsidios, establecimientos y denuncias, por lo que hay centralmente un proceso que se hace cargo unidimensionalmente de planificar/programar las inspecciones a través de dos unidades de operaciones principales: Región Metropolitana y otras regiones.

En la cadena de valor del proceso de negocio central, se distingue que éste culmina con la citación o inicio de proceso administrativo sancionatorio. Luego, el procesamiento va al Juzgado de Policía Local o la Secretaría Regional Ministerial que corresponda, según la comuna y región donde se realizó la inspección. Hay varios hechos concretos que se evidencian: el programa fiscaliza en distintos ámbitos siendo excluidos velocidad

y luz roja, el programa planifica su forma de inspeccionar, el programa aplica control de terreno y tecnología remota, el programa no cobra la sanción, no obtiene ingresos de operación por la misma y no conoce el impacto de su labor de manera sistemática (sí han existido esfuerzos aislados por obtener esta información), por tanto tiene un desconocimiento importante por ejemplo, de información actual del nivel de pago de multas por evasión u otro tipo. Si bien hay esfuerzos aislados por tener información relevante al respecto levantada por el mismo programa, esto no es suficiente. Se conoce a través del levantamiento de información, que por ejemplo, gran parte de las sanciones aplicables por Seremis respecto del cierre de plantas de revisión técnica no se concreta porque no hay incentivos suficientes para hacerlo (juez y parte).

Claramente en la concepción del modelo de negocio del programa, hay ausencia de pensamiento sistémico: entregar las sanciones a jueces de policía local que actualmente atienden más de 49 materias distintas entre ellas tránsito, vivienda, bosques, empadronamiento vecinal, alcoholes, espectáculos públicos, entre otras, es al menos poco eficiente.

Adoptar el pensamiento sistémico es concebir la organización de afuera hacia dentro, entender la demanda de los clientes – usuarios- y diseñar un sistema que produzca resultados acordes. Al adoptar una visión sistémica, el punto de partida es entender la naturaleza de la demanda del cliente. A partir de ahí, necesita estudiar el flujo de dichas demandas a través del sistema. Al seguir el flujo descubre que, en la mayoría de las empresas de servicios, existen muchas características que imposibilitan que la demanda variada pueda ser absorbida, y la mayoría de éstas son características que los directores consideran “buenas prácticas”. Siguiendo esta línea los directores aprenden que [...] ideas normales sobre la organización y gestión del trabajo – ideas basadas en el mando y el control – muestran grandes lagunas. (Seddon, 2008). Actualmente además de desconocer el nivel de demanda, no hay canales con los usuarios que permitan posicionar a estos como co-fiscalizadores y un modelo de gestión que apunte a la prevención. A modo de ejemplo, en Londres, y para el control de uso de cinturón de seguridad, el chofer antes de partir menciona que es necesario que todos los pasajeros dispongan del uso de su cinturón o no parte el bus. Existe un sentido de promoción y educación muy diferente al rol de este tipo de organismos en Chile, solamente punitivos. Además con estrategias de este tipo el control social opera automáticamente.

Además de lo expuesto, hoy no es facultad del programa poder cobrar la sanción ni obtener ingresos de operación directos por la administración de las mismas. Lo que este estudio propone, es que, en el marco de una nueva autoridad de transporte – sea agencia o servicio independiente – el modelo de negocio integre: diseño de la aplicación de la regulación considerando la demanda y requerimiento de los usuarios; inspección, cobro y sanción, seguimiento e impacto de la fiscalización y su uso para el rediseño, haciendo de esta manera más eficiente la cadena de valor completa.

Parte de diseñar una estrategia de procesos integral y que considere la mirada *bottom up* (de abajo hacia arriba) en la construcción de un rediseño del proceso central, que aunque no sea aplicable en el modelo actual de gestión y de facultades que el programa posee, logre recoger la mirada de innovación operacional que requiere el programa. Además se debe considerar el rediseño de la estrategia de fiscalización y sus planes.

Las barreras organizacionales reconocidas frente a la innovación, que se distingue de una mejora cualquiera o parcial, justamente coinciden con aquello detectado en este estudio y se replican como problemas comunes a las organizaciones actuales: las operaciones se llevan gran parte pero no hay un sentido de análisis profundo de las mismas por sobre o a la par de la estrategia y nadie es dueño de la innovación operacional – no hay un área a cargo o mirando estos temas de manera permanente- lo que lo vuelve una tarea espontánea y poco rigurosa. (Hammer, 2004).

Se recomienda:

- Levantar la cadena de valor del proceso central junto a los costos administrativos y de operación de la misma. Esta medida es de corto plazo, costo medio y alto impacto, al permitir identificar las ineficiencias o desperdicios del proceso, esto es, actividades repetidas, responsabilidades diluidas, pérdidas, ineficiencias y costos de no calidad.
- Identificar en el proceso de post fiscalización, anualmente, cual es el monto y costo de las sanciones emitidas, aplicadas y no aplicadas tanto en Juzgados de Policía Local como en sanciones administrativas derivadas a Seremis. Esta medida permitiría tener un seguimiento en detalle del nivel de pérdida de fiscalizaciones que no concluyen en cobro de la sanción y balancear la mirada de gestión hacia un rol preventivo.
- Integrar en la operación y el diseño de los planes de fiscalización, un modelo predictivo de control a través de data mining, orientado a los aspectos más críticos, dada la gran cantidad de datos que obtiene el programa de la fiscalización en terreno. Esto permitiría focalizar los recursos, aumentar la efectividad del proceso sancionatorio e integrar la mirada de los usuarios. Esta es una medida de mediano plazo peor con un alto impacto.

Las tres medidas anteriores serían eficientemente apoyadas por la creación de una unidad de procesos o de gestión de procesos, en operaciones.

- Incluir a los usuarios como co-fiscalizadores. Hoy en día el programa no interactúa con los usuarios en línea como por ejemplo sí ha logrado hacerlo Transantiago (atendiendo en línea los reclamos de frecuencia, por poner un caso). Se debe rediseñar el canal de denuncia ciudadana de fiscalización para hacerlo más accesible, incluso a través de aparatos móviles y atender a las denuncias de manera inmediata. Los equipos de



terreno podrían atender estas denuncias, al menos en la ciudad de Santiago para comenzar. Esta medida es de costo medio, y alto impacto, sobre todo en el posicionamiento, cercanía e imagen del programa.

- Ir “aguas arriba” en la cadena del proceso de fiscalización de terreno: un buen ejemplo de esta estrategia que puede ir combinada con el rediseño de los planes y el uso de data mining, es por ejemplo incluir las condiciones de fiscalización a quienes se concesionan contratos de operación de buses urbanos, involucrar estrategias en los directorios y generar alianzas estratégicas para evitar llegar a terreno siempre con el problema, lo que puede ser bastante más costoso. Esta estrategia tiene más que ver con gestión de corto plazo.

- Estudiar la factibilidad de implementar la aplicación y cobro de la sanción para obtener ingresos de operación. Esta medida requiere cambios legales, es de largo plazo y alto impacto.

### **6.2.2 Modificaciones legales que permitan tener una orgánica adecuada, facultades y atribuciones pertinentes**

El programa ha establecido como una de sus líneas de trabajo para el desarrollo estratégico de al menos los últimos cinco años, el contar con una nueva institucionalidad, esto ha conllevado desde la concepción inicial hasta la redacción de un proyecto de ley, el que está en conocimiento de la Subsecretaría de Transportes y no ha contado con el suficiente impulso de gestión y político para avanzar en su tramitación.

Es necesario a la luz de los antecedentes revisados considerar la necesidad de:

- Tener una agencia independiente, con patrimonio y personalidad jurídica propios, así como facultades, funciones y atribuciones.
- Incluir en la nueva organización no solo la emisión de la sanción, sino su aplicación y cobro.
- Revisar en términos competenciales, las diversas líneas de negocio que aborda el programa, incluso en materias medioambientales, cobro de sanciones en autopistas para eventualmente incluir ésta como parte del modelo de negocio y otros relevantes que hoy no aborda o aborda parcialmente.
- Impulsar en la agenda de los próximos gobiernos, el proyecto de ley con que ya cuenta el programa, vinculado a estas materias.

Estas medidas son más de largo plazo y con un costo más alto. Claramente modifican el modelo de negocio actual casi completamente.

### **6.2.3 Gobernanza, proceso de toma de decisiones y liderazgo.**

Gobernanza se entiende como la eficiencia, y calidad del proceso completo en que interviene el Estado para la entrega de un bien o servicio público. Atiende principalmente al concepto de racionalidad, por lo que se debe integrar el ciclo completo de toma de decisión considerando a clientes/usuarios internos y externos. Gobernanza como acepción actual muchas veces va a la par o se entiende como gobernabilidad o nueva gestión. En palabras simples, se trata de hacer las cosas de manera más racional y tomando en cuenta la eficiencia y calidad como una mirada permanente de gestión.

De acuerdo al análisis presentado de fuentes primarias, se desprenden dos problemas principales: la institución no está libre de conflictos de poder que afecten su adecuado desempeño e internamente la organización no comunica bien su mensaje. Si bien, se reconoce que hay una estrategia y dirección, es probable que sea necesario revisar los ciclos o procesos de toma de decisiones, que de acuerdo a las indagaciones en profundidad parecen verse afectados por dos fenómenos: excesivo centralismo y dificultad administrativa al ser parte del organismo que dicta la norma o regulación y la aplica al mismo tiempo.

La tarea de la gestión política cambia cuando los directivos dependen de agencias y actores fuera de su ámbito de control directo para alcanzar los resultados de los cuales son responsables (Moore, 1998). El proceso de toma de decisiones actual parece responder principalmente al ciclo presupuestario, al rol dentro de la Subsecretaría de Transportes y a una excesiva jerarquía funcional.

Se recomienda:

- Revisar los procesos de coordinación interna, principalmente ajustes de estructura en el marco que hoy tiene el programa. Esto se puede impulsar a través de una resolución que asigne una organización funcional al programa que responda a los ajustes necesarios mencionados en este estudio, por ejemplo, asignando recursos al data mining necesario en operaciones y/o una nueva unidad de gestión de procesos, dedicada a estudiar de manera periódica y con datos los análisis expuestos con antelación. Esta medida es de costo medio y alto impacto. Puede ser implementada en el mediano plazo.
- Diseñar un proceso de bajada comunicacional que permita y asegure mejorar la comunicación hasta el nivel de personal de terreno. Esto se puede conseguir a través del diseño y fomento de un plan de comunicaciones internas, hasta ahora inexistente. Muchas veces los problemas de gestión se presentan por instrucciones mal entendidas o falta de alineamiento estratégico y sentido de identidad con la organización. Esta medida es de bajo costo y alto impacto.

- Capacitar a las unidades de soporte y terreno en habilidades directivas y competencias relacionales, fomentando la implementación de mallas curriculares por niveles competenciales. Esto se puede implementar a través de la inyección de recursos a la unidad relacionada – lo que evidentemente requeriría gestiones para conseguir los recursos con Dipres o redestinar recursos internos - , mejorando sus competencias y habilidades para manejar y liderar los programas de habilidades en la organización. También se debería complementar esto con un proceso de detección de necesidades participativo. Esta medida es de costo alto pero de un gran impacto.
- Fomentar la cultura de innovación participativa en los procesos. Esto para que en cada diseño/rediseño se haga partícipe a los operadores de terreno permitiendo evitar fallas de implementación en mejoras de procesos.

#### **6.2.4 Implementación de mecanismos de evaluación externa al programa**

El Programa Nacional de Fiscalización de Transportes actualmente administra en promedio 10 mil millones de pesos, en un año presupuestario. Es como se ha expuesto, un programa, pero no está sometido a ninguna evaluación externa de gestión o comprensiva del gasto. En términos de control interno, cuenta con una unidad que realiza seguimiento a los planes de fiscalización y es sometido a los controles de auditoría interna y ministerial de la Subsecretaría de Transportes.

Actualmente en Chile, existen al menos tres tipos de evaluaciones: evaluación de programas gubernamentales, evaluación focalizada de ámbito y evaluación comprensiva del gasto. Las prioridades de programas a evaluar son priorizadas por el Congreso Nacional en conjunto con los ministerios sectoriales.

Es relevante y necesario que el programa sea sometido al menos a la primera de éstas, para analizar por un externo los mecanismos de diseño operacional, foco del control y priorización de evaluaciones de impacto. Actualmente el programa no cuenta con indicadores de impacto en ninguno de sus niveles ni se hace seguimiento permanente al proceso de post fiscalización.

Se sugiere:

- Relevar a nivel ministerial la necesidad de que el programa sea evaluado. A través del comité estratégico que se realiza de manera periódica debiese levantarse la necesidad de tener una mirada externa de gestión a través de la Dirección de Presupuestos. Esto es parte de un requerimiento que debe hacerse

a nivel directivo. Un buen instrumento para comenzar debiese ser la Evaluación de Impacto de Programas. Esta medida es de alto impacto y bajo costo directo para el programa y puede ser implementada en el mediano plazo.

- Rediseñar los mecanismos de control interno. A través de la inserción de controles en las áreas de operación respectiva, que entreguen la mirada interna y apoyen el data mining; y la dedicación exclusiva del control de gestión de staff actualmente existente, separándolo de la función anterior, al análisis estratégico e indicadores clave. Esta medida es de costo medio y medio impacto, y se puede complementar con lo referido anteriormente.

## 7. Bibliografía

ACUÑA, E., AVENDAÑO C., INOSTROZA, J., LAGOS, R., WAISSBLUTH, M. (2012). Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas. Serie Sistemas Públicos N° 6, Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Mayo 2012.

CATTAN, P., CASTILLO, N. (2011). Benchmarking internacional: Experiencias en Fiscalización. Estudio Ministerio de Transportes, Enero 2011.

HAMMER M. (2004). Cambio profundo. Cómo la innovación operacional puede transformar su empresa. Harvard Business Review América Latina, 2004.

JULIÁ J. (2006). Redes metropolitanas. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2006.

MINISTERIO DE TRANSPORTES (2014). Memoria del Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, 2014. Disponible en <http://www.fiscalizacion.cl/wp-content/uploads/2015/07/Memoria-Fiscalizacion-2014.pdf>

MINISTERIO DE TRANSPORTES (2015). Memoria del Programa Nacional de Fiscalización de Transportes, 2015. Disponible en <http://www.fiscalizacion.cl/wp-content/uploads/2015/07/Memoria-Fiscalizacion-2015.pdf>

MOORE M. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Paidós Estado y Sociedad, 1998.

OCDE (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, Publishing Paris, 2012.

OCDE (2016). Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile: La Capacidad del Gobierno para Asegurar una regulación de Alta Calidad, Ediciones OCDE, París, 2016. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267060-es>

SEDDON J. (2008). La eficiencia en el sector público. Un enfoque sistémico. El fracaso de las reformas y un manifiesto para una alternativa mejor. Triarchy Press, 2008.

TIRACHINI, A., QUIROZ, M. (2016). Evasión del pago en transporte público: evidencia internacional y lecciones para Santiago. Documento de trabajo, Departamento de Ingeniería Civil, Universidad de Chile, Julio 2016.

WAISSBLUTH, M. e INOSTROZA, J. (2013). Guía metodológica para el análisis de organizaciones. Universidad de Chile. Julio 2013.

## ii. Anexos

### Anexo A. Listado de entrevistados

<u>Nombre</u>	<u>Institución</u>	<u>Cargo</u>
1. Gabriela Rosende Bustos*	Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito - CONASET	Secretaria Ejecutiva
2. Cristián López Ugalde*	División de Subsidios de Transporte Público Regional MTT	Jefe de División <sup>28</sup>
3. Matías Salazar Zegers*	Secretaría Regional Ministerial de Transportes	Seremi
4. Paula Flores Jamasmie*	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Secretaria Ejecutiva
5. Patricio Echenique Gutiérrez*	División de Control de Gestión - MTT	Jefe de Unidad de Control de Gestión
6. Matías Schöll Mandujano*	Gabinete Subsecretario de Transportes	Asesor <sup>29</sup>
7. Emilio González Ávalos*	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Encargado Área de Operaciones Regionales
8. Sergio Álvarez Araya	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Encargado Área de Administración, Finanzas y Tecnología
9. Alejandra Manríquez Jiménez	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Encargada de Recursos Humanos
10. Christian González Negrete	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Encargado Unidad Establecimientos RM
11. Juan Ogueda Muñoz	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Abogado Área Legal
12. Eduardo Acuña Durán	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Encargado Área de Operaciones Región Metropolitana

<sup>28</sup> A la fecha de las entrevistas agosto – septiembre 2016

<sup>29</sup> A la fecha de las entrevistas agosto – septiembre 2016

<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Institución</u></b>	<b><u>Cargo</u></b>
13. Francisco Gutiérrez Peña*	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Coordinador Área de Operaciones Regional
14. Raúl Carrasco Silván*	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Encargado Área Legal
15. Ericson Díaz Estay	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Ejecutivo de Compras Área Administración, Finanzas y Tecnología
16. Lorena Guerreo Lindemann	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Encargada Regional Bío Bío
17. Luis Espinoza González	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes	Encargado Regional Maule
18. Ariel López López*	Universidad Andrés Bello	Docente Ingeniería en Transporte
19. Gloria Hutt Hesse*	Fundación Transurbano	Directora Ex Subsecretaria de Transportes
20. Paula Cortés Cavieres	--	Usuario de transporte público
21. Carolina Videla Herrera	--	Usuario de transporte público
22. Isabel Salinas Aladro	--	Usuario de transporte público
23. Carolina Jiménez Vidal	--	Usuario de transporte público
24. Máximo Quiero Bastías	--	Usuario de transporte público

\* Cuenta con entrevista de indagación en profundidad.

Entrevista de indagación en profundidad realizada de manera excluyente, no incluida en listado previo:

<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Institución</u></b>	<b><u>Cargo</u></b>
Felipe Clark Boragk	Alto Evasión	Subgerente de Operaciones

## Anexo B. Cuestionario y segmentación de stakeholders

N°	Aspectos estratégicos e institucionales	Político Estratégico	Técnicos	Técnicos Especialistas	Usuarios
1	Hay un plan de desarrollo estratégico claro para la organización	X	X	X	X
2	La organización cuenta con definiciones estratégicas alineadas con el quehacer institucional	X	X		X
3	El modelo de agregación de valor público de la organización efectivamente agrega "valor público"	X	X	X	
4	El marco normativo de la institución es adecuado para el modelo de agregación de valor público	X	X	X	
5	Para cada servicio que ofrece la organización existe gran claridad sobre su demanda y su costo	X	X		
6	Existe gran claridad sobre los atributos que los usuarios esperan para cada uno de los servicios	X	X	X	X
7	La organización conoce cómo es la gestión de otras entidades que ofrecen servicios similares y se preocupa de aprender mejores prácticas de ellas	X	X		X
8	Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización	X	X		
9	Las relaciones con las entidades que rodean a la organización, que la financian, y/o que conforman su entorno relevante, son claras, libres de conflicto y adecuadas	X	X	X	X

Liderazgo, coordinación y estructura					
10	Las autoridades directivas y mandos superiores tienen metas claras y alineadas con la estrategia	X	X	X	
11	Las autoridades y mandos superiores proporcionan la dirección necesaria a sus funcionarios	X	X	X	
12	La institución está libre de conflictos de poder que puedan amenazar el adecuado desempeño de la organización	X	X	X	X
13	Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias	X	X		
14	Los indicadores de desempeño están adecuadamente difundidos al interior de la organización	X	X		
15	Las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan, es decir, no existen "insularidades"	X	X		
16	La estructura organizacional es adecuada. Todos tienen claro "qué le toca hacer a quién", y cuáles son las formas de relación entre diferentes unidades de la organización	X	X	X	
17	El proceso de toma de decisiones en la organización está bien definido, es eficiente y oportuno	X	X	X	X
18	El nivel general de formación y habilidades directivas de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante	X	X	X	
19	La organización cuenta con una cultura de innovación en sus procesos y servicios. Existe un liderazgo proactivo a los cambios y nuevos requerimientos	X	X	X	X



	Político Estratégico	Técnicos	Técnicos Especialistas	Usuarios
<b>Procesos sustantivos y atención al usuario</b>				
20 En general, la tecnología del servicio es igual o superior a la de entidades similares en el país o en el extranjero	X	X	X	X
21 En general, la organización sabe "cómo hacer la cosas" (know how) para entregar sus servicios	X	X	X	X
22 Los procesos son diseñados enfocándose en el usuario final (ciudadanocéntricos)	X	X	X	X
23 La organización conoce, escucha y entiende a sus usuarios/clientes/beneficiarios	X	X	X	X
24 Las quejas de los usuarios son poco frecuentes	X	X	X	X
25 Si existen reclamos, éstos son atendidos oportunamente	X	X	X	X
26 La calidad del servicio fiscalización de vehículos es satisfactoria para el usuario/cliente final	X	X	X	X
27 La eficiencia en la producción del servicio fiscalización de vehículos es satisfactoria	X	X	X	X
28 Los sistemas de atención y servicio al usuario de la organización son adecuados	X	X	X	X
29 El volumen y cobertura de los servicios prestados es adecuado	X	X	X	X
30 La institución hace una buena gestión con sus proveedores	X	X		

<b>Procesos administrativos y de soporte</b>				
31 La contabilidad y el control del ejercicio presupuestal forman parte efectiva de los instrumentos de control de gestión de la organización, pues se usan para tomar decisiones relevantes	X	X		
32 Los procesos de soporte administrativo y presupuestal funcionan adecuadamente	X	X		
<b>Recursos e Infraestructura</b>				
33 Existen recursos presupuestarios mínimos para soportar la operación institucional	X	X	X	
34 Existe la cantidad de personal necesaria para soportar la operación institucional	X	X	X	
35 El personal cuenta con las competencias necesarias para la organización	X	X	X	
<b>Personas y cultura organizacional</b>				
36 Existe buena motivación en el personal	X	X	X	X
37 El personal presenta un buen nivel de identidad y sentido de pertenencia a la organización	X	X		X
38 Las relaciones laborales con asociaciones de funcionarios son adecuadas	X	X		
39 No hay conflictos entre los "nuevos" y los "antiguos" en la organización	X	X		
40 La cultura y valores organizacionales favorecen el logro de los objetivos de la institución	X	X		
41 Las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados	X	X		
42 La evaluación de desempeño de los funcionarios sigue un proceso claramente establecido y tiene como objetivo dar retroalimentación para mejorar el trabajo	X	X		

	Político Estratégico	Técnicos	Técnicos Especialistas	Usuarios
<b>Uso de Tic's y Gobierno Electrónico</b>				
43 La infraestructura tecnológica es adecuada (hardware)	X	X	X	X
44 Los sistemas informáticos de soporte administrativo son adecuados	X	X		
45 Los sistemas informáticos de soporte a los procesos sustantivos son adecuados	X	X	X	
46 La institución utiliza adecuadamente las TI como herramientas potenciadoras de los servicios que presta	X	X	X	X
47 Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente enlazados	X	X		
48 Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización	X	X		
<b>Posicionamiento y marketing</b>				
49 La organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios	X	X	X	X
<b>Control de Gestión</b>				
50 Existe un proceso de control de gestión estratégico efectivo para la medición del desempeño institucional	X	X	X	
51 Existe un sistema de control operacional útil para la medición y el análisis de los procesos	X	X	X	
<b>Funcionamiento desconcentrado</b>				
52 Las unidades desconcentradas territorialmente cuentan con las capacidades suficientes para el desempeño de sus funciones	X	X	X	