
**EVALUACION GUBERNAMENTAL DE
PROGRAMAS AÑO 2001 .**

INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA INSPECCIONES DE
EXPORTACIONES - N°8 -**

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

PROGRAMA INSPECCIONES DE EXPORTACIONES - Nº8 - SAG - MINISTERIO DE AGRICULTURA

PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 948 millones¹

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir a mantener y ampliar los mercados de productos de exportación silvoagrícola, facilitando el comercio por la vía de propiciar una reducción en las restricciones fitosanitarias y garantizando su estatus a través de la certificación fitosanitaria.

1.2 Propósito

Productos silvoagrícolas con certificación fitosanitaria o sanitaria de acuerdo con los requerimientos fitosanitarios de los países importadores.

El programa busca dar fluidez al comercio de frutas, hortalizas, vegetales, material de propagación (semillas) y productos forestales, con destino a los diversos mercados externos, minimizando el riesgo de contraer plagas y enfermedades derivadas del comercio internacional de tales productos.

1.3 Población Objetivo

Empresas exportadoras de productos silvoagrícolas.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria se mantuvo relativamente constante en el período 1997-2000, alcanzando las 1.844 empresas exportadoras en este último año.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa se ejecuta a través del Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, por medio de la externalización de servicios, en particular a través de inspectores. El SAG dispone, a nivel regional, de un registro público de consultores (ingenieros agrónomos y técnicos agrícolas), los cuales son sometidos a un proceso de capacitación en procedimientos de inspección y entomología.

El diseño del Programa tiene los siguientes componentes:

Componente 1: Fundamentación técnica para las negociaciones fitosanitarias bilaterales o multilaterales para abrir nuevos mercados, mantenerlos y ampliarlos, y actualización de los procedimientos fitosanitarios para certificación.

¹ Sólo corresponde a la Transferencia entregada al Programa a través de la Ley de Presupuestos.

Este componente tiene como objetivo establecer y/o simplificar los procedimientos técnicos fitosanitarios, la incorporación de nuevas especies, y la disminución de las exigencias fitosanitarias establecidas por los diferentes países importadores. Es un componente cuyas actividades las realiza el SAG a nivel central.

Componente 2: Certificados otorgados mediante el programa SAG.

Este componente, de aplicación nacional, está orientado a ejecutar los procedimientos tendientes a otorgar la certificación fitosanitaria a todos los mercados, con excepción del mercado de Estados Unidos, y define los procedimientos para el otorgamiento del certificado de productos, a través de:

- Inspección Fitosanitaria en Origen: su aplicación incluye todas las regiones donde los productos hortofrutícolas frescos, secos y deshidratados de exportación se producen.
- Inspección en Puertos de Embarque: su aplicación incluye los puertos marítimos, aéreos y terrestres de las regiones I, II, III, IV, V, VIII, X, además de la R.M. El procedimiento incorpora todas las especies requeridas por los distintos mercados.

Componente 3: Certificados otorgados mediante el programa SAG-USDA².

Este componente, de aplicación entre la III y X regiones del país, se utiliza para los productos que cumplen en Chile con los requisitos fitosanitarios para ingresar a Estados Unidos, evitando que los productos certificados a través de él deban ser sometidos a una nueva revisión en el puerto de destino. Según sea la condición de ingreso de una determinada especie hortofrutícola, existen dos alternativas:

- Inspección conjunta SAG/USDA, que actualmente se realiza en 4 sitios de embarque. Previo a la actividad de inspección, el SAG debe realizar la toma de muestras y despacho al sitio de lotes que van a ser verificados con las medidas convenidas. Una vez aprobados éstos, deben ser consolidados en el medio de transporte y despachados a puerto por parte del SAG.
- Tratamientos Cuarentenarios SAG/USDA, que se efectúan en plantas frutícolas especialmente habilitadas para la realización de éstos, distribuidas principalmente en las regiones III y IV.

En relación al financiamiento del Programa, éste recibe aportes directos e indirectos del Ministerio de Hacienda, correspondiendo los primeros al financiamiento de las funciones ejecutadas por los inspectores externalizados (Componentes 2 y 3), vía transferencia, y los indirectos a la asignación de presupuesto, internamente a través del SAG para cubrir los diversos gastos necesarios para mantener funcionado el Programa (administración y operación SAG de los Componentes 1, 2 y 3).

Cabe señalar que parte del presupuesto considera la generación de ingresos por la aplicación de una tarifa por el cobro de los servicios de certificación. La modalidad de cobro establece una tarifa básica según tres tramos en función del peso de la caja. Adicionalmente, se estandarizó el cobro de los servicios complementarios, utilizando los mismos tramos, sumando el valor equivalente de éstos a la tarifa establecida para la caja.

1.6 Antecedentes de Gasto

El gasto del Programa disminuyó en un 17% entre los años 1997 y 2000, alcanzando a los \$2.646³ millones en el año 2000. El presupuesto para el año 2001 es de \$948 millones⁴.

² Ministerio de Agricultura de Estados Unidos.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño del programa responde al problema definido. La matriz de marco lógico, presenta una correcta lógica vertical, las relaciones causa-efecto generadas a partir de las actividades, componentes, propósito y fin, mantienen una adecuada coherencia y secuencia, necesarias para el cumplimiento de cada uno de los niveles de objetivos.

En relación a los indicadores, a pesar de que éstos permiten la medición del propósito del Programa, en algunos de ellos no existe continuidad en las formas de medición, afectando la realización de comparaciones en el tiempo.

2.2 Organización y Gestión

El Programa mantiene una adecuada estructura organizacional a nivel central y regional para la producción de los componentes. Los mecanismos de coordinación de las actividades que se realizan en el programa están definidas formalmente, no así en el caso de la coordinación con otros programas del SAG que ayudan en el proceso de mantener al país libre de plagas y enfermedades, Defensa Agrícola, Vigilancia Fitosanitaria, Control Mosca de la Fruta, Laboratorios Agrícolas y Estación Cuarentenaria, y Asuntos Internacionales.

En lo referente a procedimientos y sistemas de información de apoyo a la gestión se detecta que los sistemas de información se sustentan en escasos y antiguos equipos de computación. Por otra parte, los sistemas de comunicación destinados a la transferencia de datos no son capaces de funcionar en red ni en tiempo real, generando rezago en la información.

2.3 Eficacia y Calidad

El Programa ha resultado eficaz en el cumplimiento de los objetivos a nivel de componentes y propósito.

Durante el período 1997-2000 el 100% de las demandas de certificación fueron cubiertas.

Los certificados rechazados en destino se mantuvieron constantes durante el período 1997-2000, alcanzando un 0,02% el año 2000.

El número de empresas exportadoras atendidas se mantuvo relativamente constante en el período 1997-2000, alcanzando las 1.844 empresas en este último año.

El número de cajas controladas por el Programa aumentó en un 13% en el período 1997-2000, alcanzando las 168 millones de cajas en este último año.

El programa ha desarrollado una importante labor en simplificar procedimientos técnicos fitosanitarios establecidos para la certificación, (el número de procedimientos simplificados aumentó de 10 en 1997 a 27 en 2000) y en relación al número de especies vigentes autorizadas en aquellos mercados considerados estratégicos para el sector silvoagrícola nacional (USA 174

³ Incluye la transferencia directa según Ley de Presupuestos, pago a los supervisores SAG, financiamiento del componente 1 y lo correspondiente a gastos administrativos del Programa.

⁴ Sólo corresponde a la Transferencia entregada al Programa a través de la Ley de Presupuestos.

especies, México 34 especies, China 3 especies y Japón todas), a pesar de que sólo se cuenta con información para el año 2000.

La calidad de atención presenta un adecuado nivel de satisfacción de los usuarios⁵. En relación al servicio prestado en planta, éste es considerado satisfactorio por los beneficiarios respecto de puntualidad, cumplimiento del horario programado, actitud adecuada del inspector y confianza en el servicio entregado por el SAG.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La ejecución presupuestaria ha disminuido en el período 1997-2000, pasando desde un 117% en 1997 a un 94% en 2000. Lo ocurrido en 1997 fue producto de una subestimación en la programación interna del Servicio, debiéndose recurrir a recursos asignados a otros programas de la institución.

El financiamiento del programa vía cobro de tarifa por la prestación del servicio de certificación se ha mantenido relativamente constante, alcanzando un promedio de 86% en el período 1998-2000.

Eficiencia

Los gastos administrativos en el período 1997-2000 alcanzan un promedio de 42% del gasto total, observándose un descenso de éstos desde 51% en 1997 a 34,8% en este último año. Este alto costo se explica porque han sido imputados a los gastos administrativos del Programa los gastos de personal que participan en los procesos de negociaciones fitosanitarias, tanto de la Dirección Nacional como de la Subdirección, y los gastos en misiones extranjeras y visitas a terreno que esto involucra.

El costo total por caja controlada disminuyó en un 27% entre los años 1997 y 2000, alcanzando un promedio de \$16 en este último año. Sin embargo esta disminución ha sido lograda por un uso intensivo de la mano de obra, en desmedro del uso de recursos tecnológico, lo que es considerado negativo para la sostenibilidad del programa.

En relación a la tarifa, si bien ésta clarifica los distintos cobros y por tanto ha sido bien recibida por los productores, tiene el inconveniente de no generar incentivos para que las plantas exportadoras sean más eficientes en la presentación de los lotes o muestras, ya que no discrimina por tiempo de trabajo.

No se identifican componentes ni actividades adicionales que debieran llevarse a cabo. No obstante lo anterior, diversas actividades del Programa podrían ser externalizadas.

2.5 Principales Recomendaciones (*)

2.5.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Estudiar la externalización de algunas funciones, en particular las que guardan relación con los procedimientos de verificación de las condiciones fitosanitarias de los productos exportados,

⁵ Encuesta de "Atención al usuario" diseñada por SAG, realizada durante los años 1999 y 2000. La primera en las regiones III, IV, V, VI, VII y R.M., y la segunda en las regiones I a X.

reservándose el SAG la potestad de fiscalizar la ejecución del conjunto de actividades desarrolladas por el sector privado.

De lo anterior se desprende que, en términos del cobro por los servicios, el sector privado cubra los costos de transferencias mas los costos operativos (directos e indirectos) que significa mantener funcionando el Programa, y el Estado financie sólo los programas complementarios. Sin embargo, en ausencia de estudios de mayor profundidad sobre alternativas institucionales, no es posible dilucidar si esta alternativa, de menor costo para el SAG, resultaría en una medida costo-efectiva a nivel social.

2. Realizar un estudio que determine los requerimientos reales de inversión y de recurso humano para prevenir una situación que, dada el alza constante en el volumen de operaciones de certificación, ocasione un quiebre o una merma en la provisión del servicio de certificación de exportaciones.

3. Considerando que una óptima asignación de recursos precisa un conocimiento detallado de los recursos utilizados en la provisión de un servicio, se recomienda la realización de un estudio de los costos involucrados en el Programa (en particular para determinar la contribución de los costos administrativos). El sistema debiera concluir con la determinación de un Centro de Costos, capaz de asignar o imputar (según corresponda) los costos de las diversas actividades necesarias para la mantención operativa del Programa.

4. Diseñar e implementar los siguientes instrumentos evaluativos:

- Un instrumento único que permita establecer comparaciones a través del tiempo respecto del grado de satisfacción de los usuarios con el servicio obtenido, para tener una guía respecto la forma como se está recibiendo éste.

- Un instrumento de monitoreo del Programa, que evalúe su gestión interna y externa. Respecto del instrumento de monitoreo para la parte externa (resultados), el Panel propone la definición, desarrollo y uso de indicadores, a partir de las recomendaciones emitidas en esta evaluación. En cuanto al procedimiento de evaluación del desempeño interno, se recomienda realizarlo a través de encuestas bidireccionales entre jefaturas y subalternos, y de la sistematización y uniformidad de los procesos de generación de información. Esto último también permitiría mantener el uso y cálculo de los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico.

2.5.2 Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales

1. Dotar a las regiones de los recursos necesarios para establecer un sistema computacional que permita el manejo de la información en red, a objeto de obtener y procesar información en tiempo real y optimizar el uso del recurso humano.

^(*)La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.