
**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.

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

JUNIO 2001

SANTIAGO, 5 de Junio de 2001

Señora
María Teresa Hamuy P.
Jefa del Departamento de Evaluación
Dirección de Presupuesto
Presente

De mi consideración

✓
●
Por medio de la presente, adjunto para vuestro conocimiento y fines pertinente, los comentarios del Subdepartamento de Exportaciones Agrícolas y Forestales, del Servicio Agrícola y Ganadero al Informe Final de Evaluación del Programa de Exportaciones Agrícolas y Forestales. De la misma manera, se adjunta la respuesta institucional del SAG a las recomendaciones hechas por el equipo de consultores en dicho informe.

Atentamente



JOSÉ ACOSTA C.
ASESOR
SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA



**COMENTARIOS AL INFORME FINAL DE EVALUACION
DEL PROGRAMA
CERTIFICACION DE EXPORTACIONES
DEL SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO**

El Informe Final de Evaluación es el resultado del trabajo que desarrollara el Panel de Evaluación, compuesto por Paulo Gajardo, Verónica Loewe y Gonzalo Villarino, a solicitud de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, consistente en evaluar el Programa de Certificaciones Agrícolas y Forestales que desarrolla el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

A continuación, el Subdepartamento de Exportaciones del SAG, como unidad ejecutora del Programa bajo evaluación, presenta sus comentarios al Informe Final de Evaluación.

RESUMEN EJECUTIVO

Los comentarios a esta sección del informe son abordados al realizar el análisis de cada una de las secciones del Informe Final de Evaluación.

ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

En términos generales la exposición que hace el informe respecto a los antecedentes del Programa es correcta, sin embargo se estima oportuno señalar con respecto al numeral 13, **Funciones y Actividades de Monitoreo y Evaluación que realiza la Unidad Ejecutora**, que el Programa SAG/USDA, al igual que el Programa Inspección en Origen, dispone de los manuales en que se especifican las responsabilidades de los Supervisores, como también tiene sus estándares de Supervisión.

TEMAS DE EVALUACION

1. Diseño del Programa

Con respecto a las recomendaciones sobre el Diseño del programa, la Unidad Ejecutora está de acuerdo con los indicadores recomendados por el Panel. Respecto del indicador de tiempo se desea precisar que para su aplicación extensiva a todas las Oficinas del Servicio con expresión del Programa, se requerirían recursos adicionales a los disponibles. No obstante, a partir del mes de enero del presente año, este indicador se está evaluando en cuatro Oficinas (Curicó, Rancagua, Metropolitana y San Felipe), a fin de obtener resultados conclusivos.

Sobre la necesidad detectada por el Panel, de dotar de mayores recursos al Programa, la Unidad Ejecutora estima que éste es un aspecto que requiere ser abordado con urgencia, siendo validas las dos alternativas propuestas por el Panel.

2. Organización y Gestión del Programa

En relación con las recomendaciones sobre Organización y Gestión, el Subdepartamento esta de acuerdo con estas recomendaciones, destacándose que la Institución se encuentra actualmente en un proceso de descentralización de la operación.

3. Eficacia y Calidad del Programa

En la sección 3.1.1 del informe el Panel le asigna al componente 1 del Programa el nombre de "Acuerdos Internacionales", denominación que no corresponde por poder entrar en conflicto con las tareas asignadas a otras unidades del Servicio, ni con la definición del componente establecida en la Matriz de Marco Lógico de "Fundamentación técnica para las negociaciones fitosanitarias..."

En el numeral 3.3 referente a recomendaciones sobre la Eficiencia, esta Unidad concuerda con las señaladas por el Panel. Sin embargo se estima oportuno señalar que el instructivo evaluativo único (encuestas), se encuentra en marcha a través de un convenio con la Universidad de Santiago y el indicador de tiempo de rezago en la hora programada de inspección, se esta evaluando actualmente en cuatro Oficinas, a fin de obtener resultados conclusivos.

Eficiencia y Economía del Programa

La tendencia creciente presentada en el presupuesto de la institución está marcada básicamente por la transferencia definida para los proyectos de Recuperación de Suelos Degradados y el Proyecto Fondo para el Patrimonio Fitosanitario, éste último proyecto tiene vida a partir del año 1999, lo que significó al SAG una transferencia de M\$ 1.054.518 reales para el año 1999 y de M\$ 1.896.537.- para el año 2000.

En el caso de la transferencia correspondiente al proyecto Recuperación de Suelos Degradados, se puede apreciar un incremento que va desde M\$ 4.745.814 para el año 1997 a cifras cercanas de M\$ 12.864.084 para el año 2001, lo que representa un 171% de aumento, influyendo, sin duda, en el incremento del presupuesto del servicio artificialmente.

Lo anterior se ratifica al analizar el presupuesto del servicio excluyendo las transferencias señaladas anteriormente, apreciándose así la baja real del presupuesto destinado a las operaciones del SAG. Esta situación se demuestra al verificar que el Servicio dispuso de un presupuesto de M\$ 26.703.408 para el año 1997 y de M\$ 22.239.323 para el año 2001, lo que representa una disminución de un 17% respecto del año 1997. Asimismo la disminución del presupuesto de operaciones para el año 2001 respecto del año 2000 llega a un 4,4% , en términos reales, sin considerar las transferencias mencionadas.

Como consecuencia, la eficiencia exigida al presupuesto del Servicio se ha intensificado en los últimos años, teniendo rendimientos siempre crecientes , los cuales ya no se podrán repetir a futuro, debido a las continuas rebajas del presupuesto de operaciones como por la mayor cantidad de acciones nuevas exigidas al SAG, las que en su mayoría no se acompañan del presupuesto adicional correspondiente.

Lo anteriormente señalado, sin duda, llevará a entregar un servicio cada vez más deficiente , ya que no se cuenta ni contará con los recursos financieros, tecnológicos y humanos suficientes para hacer frente a las crecientes actividades que le son asignadas a la institución, lo que irá en desmedro de la eficiencia, eficacia y calidad de servicio entregado hasta ahora por el SAG en cada uno de sus proyectos.

En relación al cambio brusco mostrado por el presupuesto del Programa de Exportaciones para el año 1999 respecto del año 1998, cabe señalar que:

La diferencia se explica por un lado por el hecho de que en el año 1999 comienza la aplicación del bono de modernización del Programa de Mejoramiento de la Gestión

Pública, lo que implica que a nivel de servicio los costos por remuneraciones se debieron ajustar al alza en a lo menos en un 11,0%, sin considerar el reajuste anual normal de remuneraciones para los servicios públicos cercano al 5%.

Por ello, cuando se analiza el gran incremento del rubro personal programado para el año 1999 deben considerarse ambos incrementos.

Asimismo, cuando se decidió contratar personal externalizado para llevar a cabo las labores del Programa se planeó que estas actividades las realizara el personal externalizado en un 100% liberando los recursos humanos correspondientes. Pero esto no ha sucedido, por el contrario, las labores se han mantenido dentro del SAG y el Servicio nuevamente está destinando personal a las labores de certificación, las que han aumentado significativamente, en tanto que el presupuesto para financiar las labores de externalización se ha mantenido estable en los últimos años.

Por lo anteriormente expuesto, se puede observar que las jornadas programadas para el año 1998 fueron bastante menores comparadas con las programadas para el año 1999, programándose para el año 1998 10.271 jornadas en contraste con las 13.246 jornadas dispuestas para los años 1999 y 2000, lo que sin duda representa un cambio importante en los costos por concepto de personal, específicamente en las remuneraciones estimadas.

Este aspecto se ve ratificado al analizar el aumento del gasto en horas habilitadas del personal SAG, el cual debe realizar actividades que originalmente se había dispuesto cubrir con personal externo.

También es importante considerar que, el Servicio no posee actualmente una imputación de los costos de personal por proyecto, no teniendo el Programa de Exportaciones, consecuentemente, definido un centro de costos específico. De esta forma, para estimar los costos por este concepto, el SAG considera las jornadas programadas y ejecutadas para cada año, a fin de valorizarlas y obtener un costo para dicho componente. Por ello este concepto adolece de ciertas falencias que se están resolviendo actualmente, ya que no todas las jornadas programadas son las que en definitiva se realizan o, por otro lado, las jornadas informadas como ejecutadas muchas veces son subestimadas.

Respecto al tema tarifario se debe plantear que, en el análisis realizado de los costos que presenta el programa y la tarifas cobradas, es necesario considerar los costos incurridos en otros programas o proyectos que son relevantes para que Chile presente bajo riesgo fitosanitario, lo que implica que para exportar una unidad de producto al exterior se requiere la concurrencia de varios proyectos relacionados, como son los

proyectos mosca de la fruta, asuntos internacionales, defensa agrícola, etc. De ahí que el costo de exportar es bastante mayor a los costos incurridos en el programa de exportaciones .

Sin duda para exportar productos hortofrutícolas y otros, con la actual apertura de mercados, se exige un mejor manejo del tema ambiental, laboral y obviamente bajo riesgo fitosanitario, y para lograr este últimos se requiere la concurrencia de varios proyectos al interior del SAG, y no sólo la del Programa de Exportaciones.

✓ Por otro lado la propuesta de determinar tarifas diferenciadas según la especie, país de destino, etc. no es apropiada, por cuanto va en contra de lo solicitado por los usuarios lo cuales querían contar con una tarifa simplificada y transparente.

No obstante la institución estima que podría considerarse un reestudio del tema tarifario diferenciando los dos Programas : SAG Origen y SAG-USDA que tienen actividades muy distintas.

Corresponde además señalar que las actuales tarifas son fruto de un Convenio celebrado entre el Servicio y la Asociación de Exportadores de Chile.

4. Nivel de Logro del Fin del Programa

En esta sección se propone la definición y cálculo de un indicador de logro del Fin, **$I = \text{N}^{\circ} \text{ de mercados (productos) de exportación vigentes por país, vigentes al año } i.$** Este indicador es aplicable solamente para los países en que existe un listado de productos de exportación autorizados y que tienen restricciones cuarentenarias, no siendo aplicable a los países que tienen autorizados ampliamente todos los productos agrícolas.

5. Justificación de la Continuidad

Sin comentarios.

6. Sostenibilidad del Programa

Se concuerda con que la mayor riqueza del Programa es la capacidad Institucional a través de los recursos humanos de que dispone, y que el factor de riesgo está dado por los recursos económicos de que dispone.

Se estima valida las dos alternativas propuestas por el Panel para asegurar la sostenibilidad del Programa de Exportaciones.

7. Aspectos Innovadores del Programa

Sin comentarios.

PRIORIZACION DE LAS RECOMENDACIONES

Los comentarios referentes a este punto se exponen en el Informe "Respuesta Institucional de las Recomendaciones Propuestas"

Comentario General

Haciendo abstracción de los comentarios específicos efectuados por el Subdepartamento de Exportaciones al Informe Final de Evaluación, la opinión de esta Unidad es que el Informe es correcto en cuanto a la descripción que se hace del Programa, de sus fundamentos, como también, de sus conclusiones.