

**MINUTA EJECUTIVA**  
**EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO DEL SECTOR PESCA**  
**SUBSECRETARÍA DE PESCA**  
**SERVICIO NACIONAL DE PESCA**  
**INSTITUTO DE FOMENTO PESQUERO**

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto realizada por Santiago Consultores Asociados S.A.. Los juicios contenidos son de responsabilidad de la institución evaluadora y no representan necesariamente la visión de la DIPRES.

**JULIO 2009**

**MINUTA EJECUTIVA<sup>1</sup>**  
**EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO DEL SECTOR PESCA**  
**SUBSECRETARÍA DE PESCA – SERVICIO NACIONAL DE PESCA E INSTITUTO DE FOMENTO**  
**PESQUERO**  
**PRINCIPALES RESULTADOS**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2003 - 2007**

**PRESUPUESTO SECTOR AÑO 2007: \$35.989 millones<sup>2</sup>**

**I. DESCRIPCIÓN DEL SECTOR PESCA**

El sector pesquero nacional, tanto en la actividad de pesca extractiva como de acuicultura, es regulado por la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), contenida en la Ley 18.892 (1989)<sup>3</sup>. Este cuerpo legal define los siguientes temas:

- Administración de las Pesquerías
- Acceso a la actividad pesquera extractiva industrial
- Pesca artesanal
- Acuicultura
- Investigación
- Infracciones, sanciones y procedimientos
- Delitos especiales y penalidades
- Caducidades
- Consejos de Pesca (Nacional, Zonales y Regionales)

Los lineamientos estratégicos que orientan el quehacer de todos los actores buscando el desarrollo económico del sector en forma sustentable y con equidad están contenidos en la Política Nacional de Acuicultura (2003) y en la Política Nacional Pesquera (2007)<sup>4</sup>. Ambas políticas han sido elaboradas y publicadas por la Subsecretaría de Pesca.

La institucionalidad del sector pesca y acuicultura está conformada por:

- La **Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA)**, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, es el organismo responsable de la formulación de propuestas, seguimiento y difusión de la política pesquera y de acuicultura y sus formas de aplicación, como también los reglamentos e impartir las instrucciones para la ejecución de la mencionada política.
- El **Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)**, dependiente del mismo Ministerio, es la entidad a cargo de velar por el cumplimiento de la normativa sectorial, sanitaria y ambiental que regula la actividad, y proveer las estadísticas oficiales del sector.
- El **Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)**, corporación de derecho privado sin fines de lucro, es el encargado de proveer los antecedentes técnicos y las bases científicas para la regulación y administración del sector por parte del Gobierno.
- El **Consejo Nacional de Pesca (CNP)**, es una entidad público-privada asesora, consultiva y resolutive en decisiones de administración pesquera, como el establecimiento de cuotas

---

<sup>1</sup> Este informe ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto del Sector Pesca (Subsecretaría de Pesca, Servicio Nacional de Pesca e Instituto de Fomento Pesquero), realizada por Santiago Consultores Asociados. La Evaluación Comprehensiva del Gasto fue realizada por dicha Consultora en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad de la institución evaluadora y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

<sup>2</sup> Neto de transferencias, en millones de pesos 2007.

<sup>3</sup> Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue dictado por el D.S. 430 (1991).

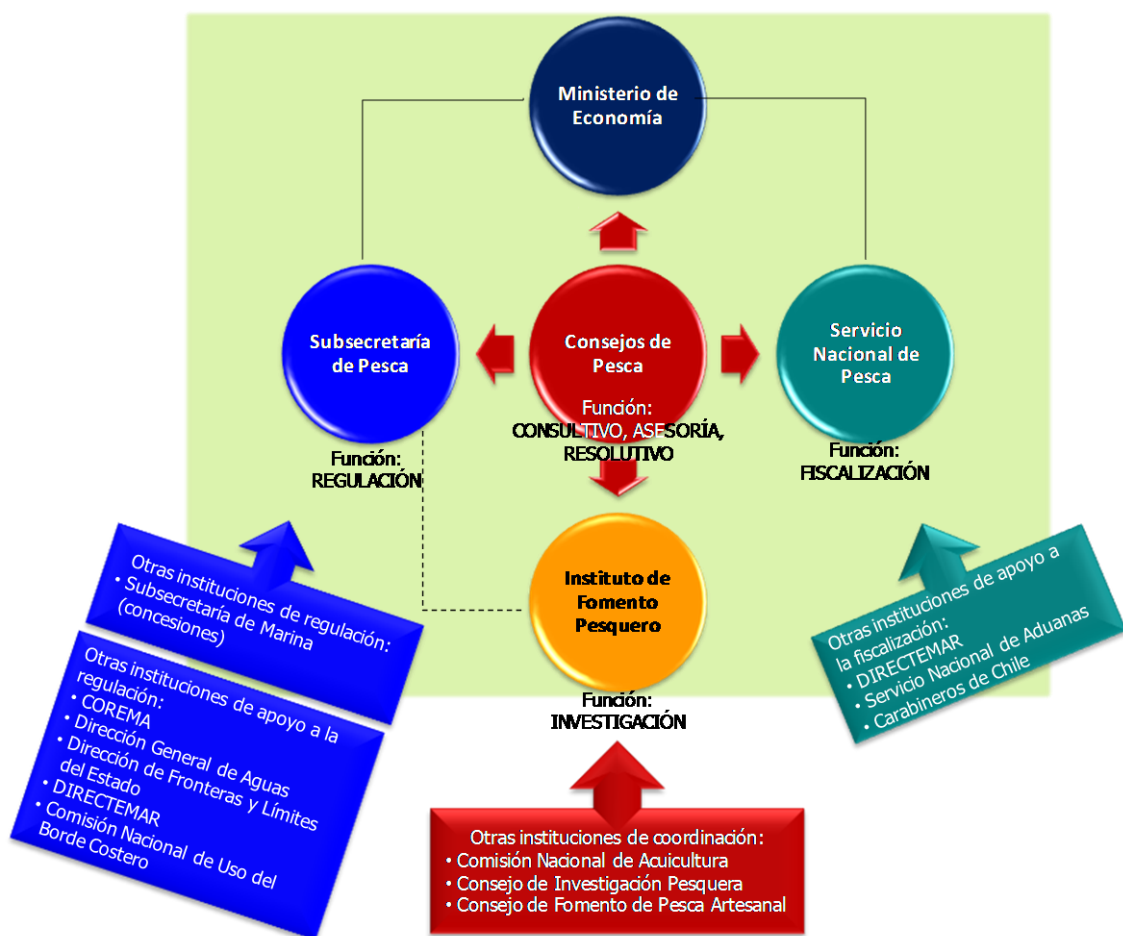
<sup>4</sup> La Política Nacional de Acuicultura se encuentra en etapa de implementación mientras que la Política Nacional Pesquera se encuentra en una fase de aprobación final de su formulación.

de captura para las principales pesquerías.

- La **Comisión Nacional de Acuicultura (CNA)** es una entidad asesora de la Presidenta de la República<sup>5</sup> e integrada por las instituciones públicas y organizaciones privadas relacionadas con el desarrollo de la actividad. Tiene como misión proponer las acciones que impulsen la Política Nacional de Acuicultura, definiendo responsabilidades y plazos.
- El **Consejo de Investigación Pesquera** es la entidad encargada de administrar el Fondo de Investigación Pesquera (FIP).
- El **Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal** es la entidad encargada de administrar el Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal.

Esquemáticamente se visualiza del siguiente modo:

**Figura 1: Institucionalidad Sector Pesca y Acuicultura**



<sup>5</sup> Constituida en enero del 2004.

## SUBSECRETARÍA DE PESCA

### 1. Definiciones Estratégicas

<b>Misión Institucional:</b> Promover el desarrollo sustentable de la actividad pesquera y de acuicultura, proponiendo políticas y diseñando normativas que maximicen los beneficios sociales y económicos del sector y el bienestar de las generaciones presentes y futuras del país.		
<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Productos estratégicos</b>	<b>Clientes/Usuarios/Beneficiarios</b>
1. Crear y mantener instancias de coordinación entre los actores del sector, para la adecuada definición e implementación de la política y estrategia de desarrollo del sector.	<b>1. Propuesta de Políticas Nacionales para la actividad pesquera y de la acuicultura</b> 1.1 Propuestas de Políticas Nacionales para la actividad pesquera 1.2 Propuestas de Políticas Nacionales para la actividad de la acuicultura	Usuarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional de Pesca</li> <li>• Comisión Nacional de Acuicultura</li> <li>• Ministerio de Economía</li> </ul>
	<b>2. Propuesta de Planes de Implementación de las Políticas Nacionales para la actividad pesquera y acuicultura.</b> 2.1 Plan de Acción para la Implementación de la Política Pesquera 2.2 Plan de Acción para la Implementación de la Política de Acuicultura	Usuarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Zonales de Pesca</li> <li>• Consejos Regionales de Pesca</li> <li>• Direcciones Zonales de Pesca</li> <li>• Mesa Público - Privada de Cochamó (Acuicultura)</li> </ul> Beneficiarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pescadores artesanales extractivo: Armadores y tripulantes, buzos mariscadores y algueros y sus organizaciones</li> <li>• Empresas pesqueras industriales de planta: gerentes y trabajadores de planta</li> <li>• Empresas pesqueras industriales extractivas: armadores y tripulantes</li> <li>• Empresas de acuicultura: gerentes y trabajadores</li> </ul>
	<b>4. Difusión y Comunicación Sectorial</b> 4.1 Programa de Comunicación estratégica 4.2 Organización y ejecución de programas de comunicación y difusión regional y sectorial (eventos nacionales e internacionales, publicaciones sectoriales)	Usuarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso Nacional</li> <li>• Consejo Nacional y Zonales de Pesca</li> <li>• Entidades Educativas - Investigación</li> <li>• Medios de Prensa</li> <li>• Sector Nacional Pesquero y Acuicultor</li> <li>• Sector Público Pesquero</li> </ul>
2. Disponer de una normativa regulatoria sectorial, oportuna y transparente, que asegure un óptimo aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos del país, considerando los costos y beneficios sociales de las generaciones presentes y futuras.	<b>3. Definición y Aplicación de Normas regulatorias para la actividad pesquera y de acuicultura.</b> 3.1 Decretos de Áreas de Manejo 3.2 Decretos de Medidas de Administración Pesquera 3.3 Autorizaciones	Usuarios/Beneficiarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pescadores artesanales</li> <li>• Empresas pesqueras industriales de planta y extractivas (armadores industriales y tripulantes)</li> <li>• Empresas de acuicultura</li> </ul>
	<b>5. Iniciativas para el desarrollo sustentable de la actividad pesquera y de la acuicultura<sup>6</sup></b> 5.1 Asistencia técnica (AT) para sector productivo nacional 5.2 Asesoría Técnica (AT) para instituciones públicas 5.3 Financiamiento de Estudios (FE) 5.4 Financiamiento de Fomento y Reconversión (FFR)	Beneficiarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pescadores artesanales</li> <li>• Empresas pesqueras industriales de planta y extractivas (armadores industriales y tripulantes)</li> <li>• Empresas de acuicultura</li> <li>• Trabajadores sin trabajo y trabajadores de las industrias pesqueras extractivas y de procesamiento</li> </ul>
3. Formular y proponer estrategias de administración, así como evaluar <sup>7</sup> los programas de Estado que se dirijan al desarrollo del sector pesquero, incluyendo la pesca artesanal y la acuicultura de pequeña escala.	<b>Producto N° 5</b> (Ver en Objetivo N° 2).	(Ver en Objetivo N° 2).
4. Prestar apoyo técnico a las instancias pertinentes en el establecimiento de acuerdos	<b>Producto N° 4</b> (Ver en Objetivo N° 1).	(Ver en Objetivo N° 1).

<sup>6</sup> Dentro de este producto estratégico se encuentran insertos los fondos FIP y FAP.

<sup>7</sup> Se entenderá por "evaluar" a la verificación hecha por la institución de los programas desarrollados por otras instituciones del Estado, velando por que estos se enmarquen en lo señalado en la Política Pesquera, la Política de Acuicultura y la normativa pesquera y de acuicultura vigente.

internacionales que faciliten el desarrollo sustentable del sector pesquero nacional.		
---	--	--

## 2. Mecanismos de selección de beneficiarios

Considerando la naturaleza de los productos estratégicos de la Subsecretaría de Pesca sólo en el producto estratégico 5 existen mecanismos de selección de beneficiarios. Específicamente en el Subproducto 5.4 de financiamiento de fomento y reconversión, que incluye al Fondo de Administración Pesquera (FAP), cuyos programas de Apoyo Social y de Empleabilidad utilizan sistemas de puntajes basados en Ficha de Protección Social (FPS) y promedio de notas de hijos/as estudiantes para seleccionar a sus beneficiarios<sup>8</sup>.

## 3. Estructura organizacional y mecanismos de gestión

### 3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La Subsecretaría de Pesca tiene una estructura de dirección centralizada, sin expresión regional, con su oficina principal en Valparaíso y una oficina de Coordinación Interinstitucional con sede en Santiago<sup>9</sup>.

La Subsecretaría tiene 3 niveles<sup>10</sup>: el Subsecretario de Pesca y su gabinete, las Divisiones y los Departamentos, que se componen del siguiente modo:

- El Subsecretario y su Gabinete, que incluye además las Direcciones Zonales de Pesca; la Unidad de Planificación y Control de Gestión; y la Unidad de Auditoría Interna<sup>11</sup>.
- División Jurídica
- División de Administración Pesquera, constituida por el Departamento de Pesquería y el Departamento de Acuicultura
- División de Desarrollo Pesquero, constituida por el Departamento de Análisis Sectorial<sup>12</sup> y el Departamento de Coordinación Pesquera
- Departamento de Difusión y Cooperación Pesquera
- Departamento Administrativo

Adicionalmente en la planta de directivos de la Subsecretaría de Pesca existen 5 cargos de Directores Zonales de Pesca<sup>13</sup>.

Los mecanismos de coordinación de la Subsecretaría de Pesca existen tanto a nivel interno (intra-institucional) como externo (interinstitucional), los que están orientados principalmente

<sup>8</sup> El Programa de Apoyo Social considera el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social igual o inferior a 15.000 puntos y el promedio de notas del año anterior (ambos semestres) de hijos/as estudiantes. La sumatoria de los puntos obtenidos por cada postulante, de acuerdo a los factores anteriores, determina la conformación de un listado o nómina de preferencia de beneficiarios; jerarquizados de mayor a menor puntuación, de acuerdo a los tramos de becas de estudios que postule (básica, media o superior). El Programa de Fomento para la Empleabilidad considera a los postulantes que se encuentren dentro de los 160 puntajes más bajos del listado o nómina jerarquizada de preferencia de beneficiarios, acorde la Ficha de Protección Social.

<sup>9</sup> La organización de la Subsecretaría de Pesca surge de un conjunto amplio de normativas promulgadas a partir de 1976 (DFL 1.626), y que fueron definiendo tanto su estructura como las funciones a desempeñar.

<sup>10</sup> Según el DFL N° 5 de 1983.

<sup>11</sup> Tanto la Unidad de Planificación como la Unidad de Auditoría se definen como unidades staff en BGI 2007.

<sup>12</sup> El DFL 5 lo define como Departamento de Análisis Sectorial, mientras que el BGI 2007 lo identifica como Departamento de Estudios Sectoriales.

<sup>13</sup> La Ley de Pesca Recreativa N° 20.256, en su artículo 60, crea estos cargos a partir de agosto de 2008. Éstos correspondan a las siguientes zonas: Zona I (I, XV y II Regiones, con sede en la ciudad de Iquique), Zona II (III y IV Regiones, con sede en la ciudad de Coquimbo), Zona III (V, VI, VII, VIII y IX Regiones e Islas Oceánicas, con sede en la ciudad de Talcahuano), Zona IV (XIV, X y XI Regiones, con sede en la ciudad de Puerto Montt) y Zona V (XII Región y Antártica Chilena, con sede en la ciudad de Punta Arenas).

a la toma de decisiones:

- En el ámbito interno se encuentra el Comité Directivo de SUBPESCA<sup>14</sup>, instancia que asesora al Subsecretario de Pesca en las decisiones de carácter técnico.
- En el ámbito externo se incluyen: el Consejo Nacional de Pesca<sup>15</sup>, cuerpo colegiado que tiene un carácter resolutorio, consultivo y asesor, los Consejos Zonales de Pesca, las Mesas de Trabajo, la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, los Comités Científicos, los Grupos de Trabajo de CONAMA, la Comisión Nacional de Acuicultura, el Grupo de Trabajo para el Diseño de una Política Acuícola, el Clúster de la Acuicultura, la Mesa de Trabajo del Salmón y los Grupos de Trabajo en el ámbito de Instancias Internacionales, así como las instancias de Coordinación con IFOP y SERNAPESCA.

### 3.2 Recursos humanos

A junio de 2008 SUBPESCA poseía 189 personas, 13% de planta, 20% a contrata y 67% a honorarios, distribución que puede diferir de la situación actual<sup>16</sup>. De ellos, un 64% son profesionales, un 9% técnicos, 15% administrativos y el resto son directivos y auxiliares.

### 3.3 Mecanismos de asignación, transferencia de recursos y rendición de cuentas

La Subsecretaría tiene una estructura centralizada, sin expresión regional y no realiza transferencias a regiones para la ejecución de los productos y subproductos estratégicos.

Las principales transferencias de la Subsecretaría corresponden a:

- IFOP vía convenios con toma de razón en Contraloría General de la República<sup>17</sup>.
- Proyectos Fondo de Investigación Pesquera (FIP). La Subsecretaría levanta una cartera de proyectos de investigación, priorizados por los Consejos Zonales, la que es licitada públicamente y formalizada a través de contratos de ejecución.
- Fondo de Administración Pesquera (FAP). SUBPESCA transfiere recursos al FAP de acuerdo a la asignación que realiza el Consejo de Administración Pesquera que administra el FAP<sup>18</sup>.

El proceso de auditoría interna se realiza de acuerdo al Plan Anual elaborado y a solicitudes extraordinarias por requerimiento del Jefe de Servicio. Se planifican y ejecutan tres tipos de auditorías: institucionales<sup>19</sup>; gubernamentales, a solicitud del Consejo de Auditoría General del Gobierno (CAIGG); y ministeriales, a solicitud del Auditor Ministerial del Ministerio de Economía.

De acuerdo a la normativa vigente<sup>20</sup>, se ha consolidado una Unidad de Rendiciones de Cuenta

<sup>14</sup> Se encuentra conformado por las jefaturas de división y departamento de la Subsecretaría.

<sup>15</sup> El Consejo está constituido por 27 miembros: tres representantes del sector público; cinco representantes de las organizaciones gremiales del sector empresarial, legalmente constituidas, designadas por las respectivas organizaciones de las siguientes macrozonas del país: I, XV, y II Regiones; III a IV Regiones; V a IX Regiones e Islas Oceánicas y XIV, X, XI y XII Regiones; siete representantes de las organizaciones gremiales del sector laboral; cinco representantes de las organizaciones gremiales del sector pesquero artesanal y siete consejeros nominados por el Presidente de la República, con el acuerdo de los tres quintos del Senado (entre estos consejeros deberá nominarse al menos un profesional con especialidad en ecología, un profesional universitario relacionado con las ciencias del mar, un abogado y un economista).

<sup>16</sup> Información al 31 de diciembre no fue incorporada dado el período de evaluación que comprende el período 2003-2007.

<sup>17</sup> Convenio para la ejecución de estudios para determinación de Cuota Total de Captura Permisible (CTP), convenio para la Administración y Operación del buque científico (B/C) Abate Molina, convenio para atender costos fijos derivados de la administración y operación del B/C Abate Molina, convenio para Equipamiento B/C Abate Molina, convenio para Manejo y Monitoreo de las Mareas Rojas en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes y el Convenio de Desempeño.

<sup>18</sup> Según Título III, artículo 173 de la LGPA. El Consejo es presidido por el Ministro de Economía e integrado por el Subsecretario de Pesca, el Director del Servicio Nacional de Pesca, más un representante del Ministro de Hacienda y uno del Ministro del Trabajo y Previsión Social.

<sup>19</sup> Que incluye los 3 procesos o subprocesos más críticos en la institución según se determine en la Matriz de Riesgo Institucional.

<sup>20</sup> Contraloría General de la República determinó que corresponde a la Unidad Operativa que genera la transferencia realizar el proceso de revisión de la rendición y tener la documentación a disposición de Contraloría.

dependiente del Departamento Administrativo para desempeñar la función de auditoría, elaborándose un instructivo<sup>21</sup> que define los requisitos para el control de rendición de cuentas. Respecto de las rendiciones de cuenta por transferencias de fondos (IFOP, FIP, FAP), considerando que se trata de estudios, investigaciones o proyectos, los convenios o contratos suscritos especifican el requisito de la presentación de informes y su revisión y aprobación por las contrapartes técnicas de la Subsecretaría, previo al procesamiento de los pagos acordados<sup>22</sup>.

En el caso del FAP, verificadas las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios, se asignan los recursos en las condiciones que cada programa FAP ha establecido según bases (empleabilidad o apoyo social) y se transfieren al beneficiario. Para las transferencias directas a instituciones públicas (por ejemplo, gobernaciones) las resoluciones de adjudicación de recursos contemplan la elaboración de informes de actividades que incluyen una cuenta de los gastos efectuados, correspondiéndole al Secretario Ejecutivo del FAP aprobar las transferencias una vez aprobados a conformidad dichos informes<sup>23</sup>.

En el caso de IFOP, previa suscripción y toma de razón del respectivo convenio de traspaso de recursos, el seguimiento del cumplimiento de los convenios de asignación directa se realiza vía informes y documentación de respaldo, según se ha establecido en los términos de referencia. En el caso de los recursos obtenidos por concurso público del FIP, la transferencia opera una vez tramitada completamente la resolución que aprueba el contrato respectivo y los pagos parciales y finales se realizan una vez aprobados los respectivos informes de avance o final.

### **3.4 Instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación**

SUBPESCA utiliza para el seguimiento de los productos estratégicos y la provisión de bienes y servicios principalmente tres mecanismos:

- Metas de Desempeño Colectivo, que corresponden a metas que anualmente se proponen los equipos de trabajo de la Institución, establecidas en el Convenio Colectivo firmado por el Subsecretario de Pesca y el Ministro de Economía.
- Sistema de Información para la Gestión (SIG), que es el sistema que contiene los indicadores que miden la gestión de la Subsecretaría, compuesto por Indicadores H (asociados a la validación del PMG de Planificación y Control de Gestión) y otros indicadores que sirven para medir la gestión interna del equipo de trabajo.
- Compromisos Gubernamentales (Metas Ministeriales), que corresponden a compromisos establecidos entre la autoridad del servicio y la Presidenta de la República, que se reportan trimestralmente en informe de avance.

Adicionalmente, posee una base de datos en formato Access 2.0 denominada Sistema de Información Geográfico de Áreas de Manejo (SIGAM) para gestionar y hacer seguimiento a las propuestas y solicitudes de áreas de manejo. Adicionalmente, se han generado planillas Excel complementarias para realizar el registro de la información administrativa biológico-pesquera y socio-económica, las que en conjunto registran el “historial” a grandes rasgos de cada área de manejo y Organización de Pescador Artesanal.

---

<sup>21</sup> Minuta de Mecanismo de Rendiciones de Cuenta, Subsecretaría de Pesca, 2008.

<sup>22</sup> Junto a tales informes se debe presentar evidencia al Departamento Administrativo de SUBPESCA, dentro de los plazos establecidos en los convenios o contratos, que acredite la aplicación de los fondos transferidos a los conceptos de costos comprendidos en dichos instrumentos legales.

<sup>23</sup> Efectuadas mediante Decreto, con posterioridad a la suscripción de convenio con toma de razón en CGR.

#### 4 Antecedentes presupuestarios

El presupuesto de SUBPESCA aumentó un 144% en el periodo 2003-2007 alcanzando \$16.934 millones este último año.

### SERNAPESCA

#### 1. Definiciones Estratégicas

<b>Misión Institucional:</b> Contribuir al desarrollo sustentable de los sectores de pesca y acuicultura nacional: i) velando por el cumplimiento de la normativa sectorial, comercial, sanitaria y ambiental que regulan la actividad, y ii) proveyendo las estadísticas oficiales del sector.		
<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Productos estratégicos</b>	<b>Clientes/Usuarios/Beneficiarios</b>
1. Cumplimiento por parte de los actores del sector de las normas legales y reglamentarias establecidas para el ejercicio de las actividades pesqueras y de acuicultura y de conservación de los recursos hidrobiológicos.	<b>1. Monitoreo y control de las normas que regulan la actividad pesquera y de acuicultura</b> 1.1 Monitoreo y Control de acceso de naves industriales y embarcaciones artesanales 1.2 Control de cuotas de pesca, de vedas, tamaños mínimos y restricciones de artes y aparejos de pesca 1.3 Control de la producción autorizada de centros de cultivo de salmones 1.4 Denuncia y seguimiento de causas por infracciones a las leyes y normas vigentes	Beneficiarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas pesqueras extractivas, elaboradoras y centros de cultivo</li> <li>• Pescadores artesanales</li> <li>• Organizaciones de empresas y pescadores artesanales</li> <li>• Pescadores deportivos</li> </ul> Usuarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juzgados Civiles, de Letras y Garantía</li> <li>• Organizaciones no gubernamentales (ecologistas, medioambientales)</li> </ul>
	<b>6. Sistemas de administración para la red de Reservas Marinas públicas y la red Nacional para el rescate y rehabilitación de especies protegidas</b> 6.1 Sistema de procesos para la administración de la Red de Reservas Marinas públicas 6.2 Sistema nacional de protección para el rescate y rehabilitación de especies marinas protegidas	Beneficiarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pescadores artesanales</li> <li>• Organizaciones de empresas y pescadores artesanales</li> <li>• Pescadores deportivos</li> </ul>
2. Resguardar el estatus sanitario y ambiental del país fortaleciendo la fiscalización de las actividades del sector, en especial de la acuicultura.	<b>2. Monitoreo, control y vigilancia del estatus sanitario del sector pesquero y de la acuicultura</b> 2.1 Control sanitario de establecimientos pesqueros (plantas, embarcaciones y caletas) 2.2 Control sanitario de centros de cultivo (peces y moluscos) 2.3 Planes de contingencia para enfrentar emergencias sanitarias de enfermedades no presentes en el país 2.4 Control y supervisión de laboratorios autorizados INN <sup>24</sup> 2.5 Certificación sanitaria de productos de exportación pesqueros y de acuicultura 2.6 Control de importaciones de especies vivas 2.7 Habilitación de agentes sectoriales	Beneficiarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas pesqueras extractivas, elaboradoras y centros de cultivo</li> <li>• Empresas exportadoras de productos pesqueros y de acuicultura</li> <li>• Pescadores artesanales</li> <li>• Laboratorios autorizados</li> </ul> Clientes <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas exportadoras de productos pesqueros y de acuicultura</li> <li>• Empresas importadoras de productos vivos</li> </ul>
	3. Disponer de la información de la actividad sectorial y administrar los registros pesqueros y de acuicultura con el fin de facilitar la toma de decisiones de los actores del sector y la emisión de la estadística pesquera	<b>3. Información y estadísticas pesqueras</b> 3.1 Administración de registros de agentes sectoriales habilitados (RPA, RPI, RNA) <sup>25</sup> 3.2 Reporte de evaluación (anual) de actividades de pesca y acuicultura

<sup>24</sup> Instituto Nacional de Normalización.

<sup>25</sup> **RPA:** Registro Nacional de Pescadores Artesanales, es la nómina de pescadores y embarcaciones habilitadas para realizar actividades de pesca artesanal que lleva SERNAPESCA por regiones, provincias, comunas y localidades, y por categorías de pescadores y pesquerías. **RPI:** Registro Nacional Pesquero Industrial, es la nómina de las personas jurídicas que realizan pesca industrial. **RNA:** Registro Nacional de Acuicultura, es la nómina nacional de titulares de concesiones y autorizaciones de acuicultura habilitados para efectuar actividades de cultivo.



oficial del país.	3.3 Reporte mensual de indicadores de la actividad pesquera y de acuicultura	indirectamente al sector pesquero
4. Ampliar el conocimiento de la normativa pesquera y de acuicultura aplicable al sector pesquero artesanal y los industriales pequeños.	<b>4. Sistematización y Difusión de la normativa regulatoria y sanitaria</b> 4.1 Sistematización y difusión de la normativa regulatoria (extracción y cultivo) pesquera y de acuicultura 4.2 Sistematización y difusión de la normativa sanitaria pesquera y de acuicultura	Usuarios <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pescadores artesanales</li> <li>• Empresas pesqueras extractivas, elaboradoras y centros de cultivo</li> <li>• Empresas exportadoras de productos pesqueros</li> <li>• Organizaciones de empresas y pescadores artesanales</li> <li>• Organismos e instituciones ligadas directa o indirectamente al sector pesquero</li> </ul>
5. Brindar apoyo técnico para el desarrollo de los pequeños industriales y el sector pesquero artesanal.	<b>5. Asistencia Técnica</b> 5.1 Aprobación de programas de administración o gestión para la regularización de la tenencia de las caletas pesquero artesanales 5.2 Aprobación de destinaciones marítimas de Áreas de Manejo para la pesca artesanal 5.3 Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal	Beneficiarios Pescadores artesanales y sus organizaciones

## 2. Mecanismos de selección de beneficiarios

Los mecanismos de selección de beneficiarios aplican sólo al Producto Estratégico 5 que contiene el Fondo de Fomento a la Pesca Artesanal (FFPA). La selección de proyectos presentados al concurso público nacional de este fondo es realizada por el Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal, el que considera los siguientes aspectos de cada proyecto: calificación del personal participante, formulación técnica del proyecto, estructura de costos e inversiones requeridas, duración y plazo de ejecución y ponderación de las instituciones regionales en los concursos que se realicen en su zona<sup>26</sup>.

## 3. Estructura organizacional y mecanismos de gestión

### 3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El Servicio Nacional de Pesca posee una estructura de dirección centralizada organizacionalmente y desconcentrada territorialmente con 38 oficinas a lo largo del país<sup>27</sup>, distribuidas del siguiente modo:

- Una Dirección Nacional, ubicada en la ciudad de Valparaíso.
- 15 Direcciones Regionales<sup>28</sup>.
- Una Oficina de Coordinación, ubicada en la ciudad de Santiago.
- 21 Oficinas en distintas localidades de importancia pesquera a lo largo del país.

Los mecanismos de coordinación con que cuenta SERNAPESCA están conformados principalmente por Comités de Coordinación y de toma de decisiones, y existen tanto a nivel interno como a nivel externo (interinstitucionales):

- Al interior de SERNAPESCA:
  - ✓ Dirección Nacional.
  - ✓ Comité Directivo: Instancia asesora a la Dirección Nacional y de coordinación que reúne al

<sup>26</sup> Previo al llamado a concurso, este Consejo establece para cada uno de los subprogramas del FFPA el mecanismo de ponderación de cada uno de los aspectos contenidos en las bases técnicas-administrativas y la ponderación adicional que debe asignar a las instituciones regionales que participan en los concursos de proyectos desarrollados en su zona.

<sup>27</sup> SERNAPESCA fue creado por el DL 2.442 (1978), cuya orgánica se estableció mediante el DFL 5 (15 de noviembre de 1983). Fue modificada posteriormente por el DFL 1 (Artículo 27), del Ministerio de Economía (1992), y su última modificación establecida por la Ley 19.713 (25 de enero del 2001). Fuente: SERNAPESCA, Unidad de Planificación.

<sup>28</sup> Hasta el 2008 las Direcciones Zonales dependían de SERNAPESCA, pero a contar de ese año fueron transferidas a la Subsecretaría de Pesca.

- Director Nacional y a sus colaboradores directos<sup>29</sup>.
- ✓ Jefaturas de Departamentos y Direcciones Regionales.
- ✓ Coordinación con entidades a nivel local, regional o nacional.
  
- A nivel externo:
  - ✓ Coordinación con Subsecretaría de Pesca.
  - ✓ Comités Interinstitucionales de Fiscalización Pesquera (C.O.F.I.), que coordinan esfuerzos y recursos humanos de las instituciones del Estado para desarrollar programas y acciones de fiscalización para un adecuado cumplimiento de la normativa pesquera<sup>30</sup>.
  - ✓ Coordinación con entidades internacionales: i) Comisión Permanente del Pacífico Sur (C.P.P.S.); y ii) Red Internacional de Información para el Monitoreo, Control y Vigilancia de la Actividad.

### **3.2 Recursos humanos**

A junio de 2008 SERNAPESCA poseía 691 personas, 14% de planta, 35% a contrata y 51% a honorarios, distribución que puede diferir de la situación actual<sup>31</sup>. Del total un 63% corresponde al estamento de profesionales, 20% técnicos, 10% administrativos, y el resto corresponde a directivos y auxiliares.

### **3.3 Mecanismos de asignación, transferencia de recursos y rendición de cuentas**

El nivel central de SERNAPESCA formula y asigna el presupuesto a cada departamento con un criterio “histórico”, cuyo marco se entrega a cada una de las unidades regionales del Servicio. No hay una presupuestación por producto estratégico.<sup>32</sup>

Dada la naturaleza de los productos estratégicos, SERNAPESCA no realiza transferencia de recursos a terceros para la provisión de los mismos. No obstante, la provisión de sus productos estratégicos incorpora la participación de terceros, como es el caso de laboratorios de análisis o los inspectores de desembarques, donde SERNAPESCA define las reglas para la provisión de estos servicios (calidad, condiciones, tarifas por los servicios) y luego los interesados los seleccionan y establecen una relación contractual entre privados.

La Unidad de Auditoría Interna de SERNAPESCA realiza auditorías de tipo preventivo, de acuerdo a una estrategia y metodología establecida por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) y actuando en coordinación con el Auditor Ministerial de Economía.

A partir de 2006, las auditorías se planifican en base a riesgos, utilizándose para ello Matrices de Riesgo, en base al sistema COSO<sup>33</sup>, producto de las cuales se construye un ranking de los

---

<sup>29</sup> Jefe de Planificación y Control de Gestión, Jefa del Departamento Jurídico, Jefa de Administración y Finanzas, Jefa de la Unidad de Acuicultura, Jefe Departamento fiscalización e inspección pesquera (FIP), Jefe Departamento de sistemas de información y estadísticas pesqueras (SIEP), Jefe Departamento de Administración Pesquera (DAP), Jefa Departamento de sanidad pesquera (DSP), Jefe Departamento de pesca artesanal (DPA).

<sup>30</sup> Se han suscrito convenios de cooperación para la obtención de información recopilada por otras instituciones, y realizar cometidos conjuntos, complementando las tareas entre las instituciones participantes: SERNAPESCA, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR), Servicio de Impuestos Internos (SII), Servicio Nacional de Aduanas, Dirección del Trabajo, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones.

<sup>31</sup> Información al 31 de diciembre de 2008 no ha sido incorporada dado el periodo de evaluación que comprende el periodo 2003-2007.

<sup>32</sup> Información obtenida a partir de entrevistas realizadas a las jefaturas del Departamento de Planificación y Departamento Administrativo.

<sup>33</sup> Se trata de un enfoque de Gestión de Riesgos financieros, concebido por el Committee of Sponsoring Organizations (COSO), creado en 1985 para asesorar a la Comisión Nacional de Reporte Financiero Fraudulento (EE.UU).

procesos con mayor nivel de exposición al riesgo, con los cuales se elabora un diagnóstico que permite preparar el Plan Anual de Auditoría para el año siguiente. El Proceso de Gestión de Riesgos se ejecuta a través del Comité de Gestión de Riesgos, presidido en el Servicio Nacional de Pesca por el Subdirector Nacional, el cual coordina el levantamiento de los procesos Institucionales y la construcción de la Matriz de Riesgos del Servicio, para lo cual cuenta con el apoyo y asesoría de la Unidad de Auditoría Interna.

Respecto a los controles y rendiciones de cuentas, éstos no forman parte de auditorías de carácter permanente, sino que se realizan solamente si forman parte de los procesos institucionales identificados como de mayor nivel de exposición al riesgo o bien han sido dispuestos específicamente como Objetivos Gubernamentales o Ministeriales.

### **3.4 Instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación**

En SERNAPESCA el monitoreo de la información de productos estratégicos se basa en los reportes que se construyen a partir de datos que surgen del proceso de fiscalización o inspección de empresas pesqueras, plantas y buques, caletas artesanales y centros de cultivo. Para cada procedimiento de control existe un formulario de registro estandarizado, el cual una vez llenado es enviado a la Dirección Regional respectiva. A partir de estos documentos se produce la entrada de datos a los distintos sistemas que posee el Servicio<sup>34</sup>.

Por otro lado, cada Departamento a nivel central registra en aplicaciones propias (Excel o Access) aquellos datos de interés de la gestión departamental, con el propósito de verificar el movimiento de las variables a monitorear. No existe un proceso de gestión de datos o de aseguramiento de calidad en relación al manejo de la información. Más aun, SERNAPESCA no dispone de sistemas de información integrados.

En las áreas críticas del Servicio se reconocen los siguientes tipos de controles:

- Fiscalización e inspección pesquera a las entidades auditoras para la aplicación de la Ley 19.713.
- Seguimiento y monitoreo del RESA<sup>35</sup> en Acuicultura. Se trabaja de manera artesanal<sup>36</sup> con el concepto de una base de datos georeferenciada.
- Sanidad Pesquera realiza auditorías<sup>37</sup> desde la Dirección Nacional a las regiones con el objeto de verificar el cumplimiento de normas y procedimientos realizados por los funcionarios en el nivel territorial, y en particular la forma de archivo y manejo de la documentación (pautas de inspección, pautas de categorización, información recibida y despachada a los establecimientos pesqueros).

Adicionalmente, SERNAPESCA cuenta con diversos mecanismos e instrumentos para el monitoreo de su actividad:

- La Unidad de Planificación es la encargada de consolidar la información y generar el Plan de acción anual que contiene indicadores de desempeño, PMG, Metas Ministeriales y Compromisos de Desempeño Colectivo, y tiene a su cargo el Sistema de Planificación y

---

<sup>34</sup> Sistemas del SIEP, ya sean el Registro de Pescadores Artesanales (RPA), Registro de Pescadores Industriales (RPI) o Registro Nacional de Acuicultura (RNA), o a otros sistemas como Caleta, CultivoSQL, Amanejo, entre otros.

<sup>35</sup> Reglamento de Medidas de Protección, Control y Erradicación de Enfermedades de Alto Riesgo para las Especies Hidrobiológicas, DS 319 (2001).

<sup>36</sup> Si bien se trabaja bajo el concepto de una base de datos georeferenciada, aún faltan sistemas de información que permitan soportarla. Actualmente se trata de la acumulación de información disponible en distintos soportes que provienen de la operación (Excel, Access).

<sup>37</sup> Auditoría en el concepto utilizado en los sistemas de calidad Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP). No se refiere a la auditoría contable o financiera.

Control de Gestión. Elabora mensualmente informes de avance del plan de gestión, especificando centro de responsabilidad, meta, indicador, avance comprometido y real informando.

- La Unidad de Planificación en conjunto con la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones (UTIC), ha diseñado un sistema computacional en la que se encuentra en formato digital una ficha de estado de avance para cada una de las metas e indicadores comprometidos por las unidades ejecutoras regionales y centrales para que ingresen a esta plataforma los antecedentes que den cuenta del avance mensual de los respectivos compromisos. Con esta información se genera un informe mensual con los avances de gestión<sup>38</sup>.

#### 4. Antecedentes presupuestarios de SERNAPESCA

El presupuesto de SERNAPESCA aumentó un 43% (real) en el periodo 2003-2007 alcanzando \$7.125 millones este último año, y un acumulado de \$27.774 para el periodo evaluado.

### IFOP

#### 1. Definiciones estratégicas

<b>Misión Institucional:</b> Apoyar la toma de decisiones de políticas de la institucionalidad pesquera nacional mediante la elaboración de antecedentes científicos y técnicos de valor público necesarios para la regulación y conservación de los recursos de la pesca, acuicultura y sus ecosistemas.		
<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Productos estratégicos</b>	<b>Cientes/Usuarios/Beneficiarios</b>
1. Generar y disponer de conocimiento e información científica de valor público indispensable para la definición de medidas regulatorias que fortalezcan la sustentabilidad y la producción de los recursos hidrobiológicos de explotación industrial y artesanal, de la acuicultura y la pesca.	<b>1. Asesoría experta al Estado en materias de pesca y acuicultura para la definición de medidas regulatorias</b> 1.1. Evaluación indirecta de especies pesqueras 1.2. Evaluación directa de especies pesqueras	Usuarios • Subsecretaría de Pesca • SERNAPESCA
2. Difundir y divulgar a la comunidad nacional información relevante de la actividad pesquera nacional.	<b>2. Difusión, sistematización y promoción de información en materia de innovación acuícola y pesquera</b> 2.1. Nodo de conocimiento e información para la investigación científica y biológica en recursos hidrobiológicos 2.1. Bases de datos de recursos pesqueros nacionales, especialmente de importancia económica	Usuarios • Subsecretaría de Pesca • SERNAPESCA • Gobiernos Regionales • Consejos Zonales de Pesca Beneficiarios • Sector Privado (organizaciones de industriales, pescadores artesanales) • Empresas pesqueras exportadoras (DGTM) • Institutos de investigación de excelencia, universidades • Ministerios de Relaciones Exteriores
3. Proporcionar apoyo técnico calificado en el resguardo de los intereses nacionales, transfronterizos e internacionales, en los espacios de la pesca y acuicultura.	<b>3. Conocimiento para apoyar a la institucionalidad pública en el manejo sustentable de los recursos hidrobiológicos del país.</b> 3.1. Participación en instancias de expertos (foros, seminarios, etc.) 3.2. Desarrollo de líneas de investigación (Informes, reportes)	Usuarios • Subsecretaría de Pesca • SERNAPESCA • Ministerio de Salud • Corporación de Fomento de la Producción • Ministerios de Relaciones Exteriores Beneficiarios • Pymes acuícola
Producto no vinculado a ningún objetivo estratégico.	<b>4. Prestación de Servicios a Privados.</b> 4.1. Certificación de parámetros críticos para la autorización de Preembarque y exportación de Harina de Pescado 4.2. Otros: Asistencia técnica a pequeños y medianos acuicultores, que incluye	Cientes: • Empresas de Pesca y Acuicultura • Organizaciones de empresas y pescadores artesanales • Instituciones Públicas

<sup>38</sup> Fuente: Informe Sistema Planificación / Control de Gestión PMG 2008, SERNAPESCA 2007.

	<p>captación de semillas de mitílidos y análisis ambientales y sanitarios; elaboración de informes solicitados por clientes (empresas), clasificados por claves, a partir de información de exportación de recursos pesqueros y productos elaborados por rubro disponibles en el Servicio Nacional de Aduanas.</p>	
--	--	--

## 2. Mecanismos de selección de beneficiarios

Dada la naturaleza de los productos estratégicos del IFOP no existen mecanismos de selección de beneficiarios.

## 3. Estructura organizacional y mecanismos de gestión

### 3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El Instituto de Fomento Pesquero es una Corporación de Derecho Privado sin fines de lucro, que se rige por la Ley 19.701, y en este carácter no forma parte de la Administración Civil del Estado, no obstante fue constituido por CORFO asumiendo el carácter y denominación genérica de Instituto Tecnológico CORFO<sup>39</sup>.

Dado el carácter mixto de su constitución y su naturaleza jurídica, se rige por las normas comunes a cualquier corporación de derecho privado, contenidas en el Código Civil, y por algunas normas aplicables a los Órganos de la Administración Civil del Estado. Desde el punto de vista de sus actuaciones y fijación de las políticas institucionales, se rige por sus estatutos y los acuerdos que adopten sus órganos de administración y dirección, esto es el Consejo Directivo, el Presidente del Consejo Directivo y el Director Ejecutivo.

El Instituto tiene una estructura de dirección centralizada en la ciudad de Valparaíso y cuenta con 8 Bases Zonales<sup>40</sup>.

El IFOP está dirigido por un Consejo Directivo integrado por el Subsecretario de Pesca que lo preside, más cuatro representantes de CORFO, un representante de la Armada de Chile y un representante de la Sociedad Nacional de Pesca<sup>41</sup>.

Los mecanismos de coordinación de IFOP son los siguientes:

- Comité Ejecutivo: Instancia ejecutiva compuesta por los jefes de división, auditoría y planificación que resuelven temas puntuales institucionales así como la estrategia de postulación de proyectos, capacitación y avances de proyectos y gastos.
- Representación Sectorial del IFOP: La LGPA contempla algunas regulaciones específicas aplicables al IFOP, particularmente respecto a la representación sectorial del IFOP en instancias orgánicas contempladas en la misma ley. Dicha participación tiene el objetivo que IFOP constituya el soporte técnico de estas entidades. Así el Director Ejecutivo de IFOP integra, por derecho propio el Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal que administra el FFA<sup>42</sup>, el Consejo Nacional de Pesca y el Consejo Directivo del FAP<sup>43</sup>; además, los Directores o representantes Zonales de IFOP integran los Consejos Zonales de Pesca.

<sup>39</sup> Que promulgó la "Reforma de los institutos tecnológicos CORFO" (2000).

<sup>40</sup> Arica, Iquique, Coquimbo, San Antonio, Talcahuano, Puerto Montt, Ancud y Punta Arenas, de éstas dependen laboratorios (de cultivo en acuicultura en Putemun y de salud hidrobiológica en Hueihue, ambos en Chiloé) y estaciones de muestreo (Mejillones, Tocopilla, Caldera, Puerto Aysén, Coyhaique y Puerto Natales).

<sup>41</sup> Corresponde a la organización que agrupa a todos los productores industriales de pesca extractiva.

<sup>42</sup> Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal.

- Coordinación con la Subsecretaría de Pesca: La principal vinculación con la Subsecretaría corresponde a la ejecución de los proyectos de investigación para definir medidas regulatorias correspondientes a los Límites Máximo de Captura (LMC). En este caso la Subsecretaría actúa como el demandante de servicios de investigación.

### 3.2 Recursos humanos

A junio de 2008 IFOP poseía 503 personas, 89% contratado a plazo indefinido y 11% a plazo fijo, distribución que puede diferir de la situación actual. De ellos, un 27% son profesionales, 38% técnicos y 12% administrativos. El resto corresponde a directivos y personal no calificado (operarios, maquinistas)<sup>44</sup>.

### 3.3 Mecanismos de asignación, transferencia de recursos y rendición de cuentas

Los mecanismos de asignación y transferencias de recursos entre las unidades están concentrados en la provisión de los insumos para la producción principalmente del producto estratégico 1 (Asesoría experta) y 3 (Conocimiento para apoyar a la institucionalidad pública en el manejo sustentable de los recursos hidrobiológicos) y utiliza los siguientes mecanismos:

- La asignación de recursos es por proyecto de investigación (producto estratégico 1), y en el caso de las actividades destinadas a generar conocimiento para apoyar a la institucionalidad pública (producto estratégico 2) se asignan recursos sobre la base de una estimación de las actividades que deben realizarse para mantener actualizada las bases de datos que sustentan la generación de dicho conocimiento.
- El mecanismo de transferencia es por solicitud de compra o servicios para los insumos necesarios para las actividades técnicas vinculadas a la investigación. En el caso de las actividades destinadas a generar conocimiento para apoyar a la institucionalidad pública se anticipan recursos a los investigadores bajo la modalidad de fondos a rendir para el financiamiento del trabajo en terreno (cruceos).
- En el caso del Barco científico (Abate Molina) la asignación de recursos se acuerda con SUBPESCA, y considera en esencia la provisión de recursos para la mantención y operación de la nave (seguros, combustibles, tripulación). La transferencia de recursos se efectúa contra la generación de solicitudes de compra para la adquisición de insumos.

Por otra parte, todo lo vinculado a las acciones de participación en eventos y seminarios funciona básicamente contra demanda puntual, no existiendo un procedimiento estandarizado tal como el que existe en la asignación de recursos a los proyectos de investigación.

En la actualidad IFOP rinde cuentas de acuerdo a las exigencias de la institución otorgante de los fondos asignados. Estas mismas instituciones auditan anualmente las rendiciones correspondientes. Actualmente el IFOP presenta rendiciones de cuentas a:

- Subsecretaría de Pesca, en virtud de:
  - ✓ Contrato de Administración Buque Científico Abate Molina.
  - ✓ Convenio de Desempeño.
  - ✓ Convenio Marea Roja.
- INNOVA - CORFO, FONDEF y Explora de CONICYT.

Todos los procedimientos administrativos están detallados, incluyendo su respectivo formulario en el "Manual de Procedimientos Administrativos IFOP" (2007).

<sup>43</sup> Fondo de Administración Pesquera.

<sup>44</sup> Información al 31 de diciembre de 2008 no ha sido incorporada dado el periodo de evaluación que comprende 2003-2007.

### 3.4 Instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación

El seguimiento del producto estratégico 1 (asesoría experta) se realiza principalmente por medio del sistema VALPROY que permite la gestión de los proyectos al interior del IFOP, generándose tres tipos de informes de monitoreo que dan cuenta principalmente de los estados de avance físico y presupuestarios de los proyectos, que son presentados regularmente al Consejo del IFOP. Los principales informes son:

- Proyectos en concursos y adjudicados. Detalla la fuente de postulación, el nombre del proyecto y la situación del convenio.
- Proyectos vigentes: tipos de fondos, número de proyectos, proyectos de arrastre (indicando situación actual), proyecto de seguimiento de las principales pesquerías, cuota total de captura permisible (CTP).
- Registro de calificaciones pendientes asociadas a fondos: detalla la jefatura de los proyectos, nombre, hito, entrega y condición de calificación (por parte del contratante, generalmente la Subsecretaría de Pesca).

El producto estratégico N° 2 vinculado a la difusión y sistematización tiene un seguimiento a nivel de jefes de división y de la dirección ejecutiva, no existiendo instrumentos estandarizados para la gestión de la información. La institución en general no dispone de mecanismos y procesos de monitoreo de la producción de los productos estratégicos, excepto para parte del producto estratégico 3 mediante la generación de un sistema de gestión de calidad en norma ISO 9001:2000 aplicable a los procesos de "Recopilación, Recepción, Ingreso, Validación, Almacenamiento y Protección de Datos Biológicos Pesqueros de las Pesquerías Industriales desarrolladas en los puertos de Iquique y Talcahuano orientada a los recursos Anchoqueta, Sardina, Jurel Y Merluza Común". Los instrumentos aplicados corresponden a un conjunto de documentos requeridos por IFOP para asegurar la planificación, operación y control efectivo de los procesos de muestreo, de registro y validación de datos.

Respecto a evaluación del desempeño global del IFOP sólo existen las evaluaciones que realiza CORFO cada tres años, según lo estipula la Ley 19.701<sup>45</sup>. Dicha evaluación corresponde a un análisis institucional de sus fortalezas y debilidades así como de recomendaciones para su mejoramiento.

## 4. Antecedentes presupuestarios

Durante el total del periodo de evaluación 2003-2007 el presupuesto (inicial) de IFOP aumentó un 13% (real), alcanzando \$8.161 millones este último año, y un acumulado de \$37.638 para el periodo evaluado.

---

<sup>45</sup> Ley que Reforma los Institutos Tecnológicos CORFO. En su Artículo 2º señala que "el Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción conocerá, respecto de las entidades referidas en el artículo 1º, a lo menos cada tres años, una evaluación del cumplimiento de los objetivos, tareas y metas de cada una de ellas; de la naturaleza de las funciones que han desempeñado; de la calidad y pertinencia de los proyectos desarrollados, y de los demás aspectos de la gestión operativa y económica que se consideren relevantes. Las evaluaciones deberán ser efectuadas por un grupo de expertos designados por el Consejo de la Corporación, de una nómina propuesta por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. De las evaluaciones practicadas se remitirá un ejemplar a la Cámara de Diputados". La última evaluación tiene fecha 28 marzo 2007 y se puede solicitar a CORFO o a IFOP.

## II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

### 1. Análisis del Ordenamiento Público y Privado del Sector Pesca y Acuicultura

#### 1.1 Marco Legal del Sector Pesca

Acorde los roles definidos y las funciones específicas encargadas a cada entidad<sup>46</sup>, se considera que la LGPA presenta ciertos vacíos o riesgos en la asignación de roles y funciones, cuya no explicitación o definición podría generar resultados o conductas no deseadas en los agentes regulados del sector.

En la implementación de la normativa de asignación de derechos de uso de Áreas Autorizadas para el ejercicio de la Acuicultura (A.A.A.) el procedimiento de concesión está en manos de la Subsecretaría de Marina y no considera los usos alternativos de los espacios a concesionar, ni pondera los criterios que la región ha tomado en cuenta para definir qué tipo de actividad desea que se desarrolle en su borde costero, lo que no maximiza el valor económico y social del uso de estos espacios. Se considera que en este proceso debiera tener una participación directa y protagónica la Comisión Nacional de Usos del Borde Costero (CNUBC), y tanto la Subsecretaría de Marina como DIRECTEMAR debiesen tener un rol de apoyo técnico a dicha Comisión. Actualmente SUBPESCA sólo tiene facultad de otorgar autorizaciones en zonas que no son de tuición de DIRECTEMAR y han sido declaradas A.A.A.<sup>47</sup>.

Durante los últimos 5 años han surgido varias iniciativas regionales para establecer Políticas Regionales de Uso del Borde Costero (PRUBC) que responden a lo establecido en la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC). Estas iniciativas han generado complicaciones tanto para el sector público como privado, ya que carecen de normas legales y reglamentarias que permitan decidir clara y oportunamente sobre una solicitud de concesión de acuicultura. En este sentido se sugiere que las zonificaciones establecidas en las PRUBC debieran ser compatibles y coherentes funcional y legalmente con las A.A.A. definiéndolas o modificándolas según sea el caso, de tal modo que éstas cumplan con su objetivo de constituir un escenario de disponibilidad territorial anterior al trámite de una solicitud.

En relación a la discusión de la normativa de pesca extractiva y de acuicultura, ésta se realiza en el CNP y al mismo tiempo en la CNA se discute y acuerda la normativa para la acuicultura. Sin embargo, dado que la CNA no posee capacidades resolutorias, dicha discusión debe realizarse nuevamente en el CNP, situación que alarga el tiempo de sanción de decisiones y acuerdos, existiendo además el riesgo de modificación de acuerdos alcanzados en la CNA por información incompleta en miembros del CNP.

El enfoque por pesquería individual aplicado en la determinación de las cuotas anuales ha limitado el contar con una buena comprensión de las interacciones entre las distintas pesquerías en sus ecosistemas, no existiendo avances en evaluar los efectos de la pesca sobre el conjunto de especies que resultan de la captura dirigida a un recurso en particular. Si bien el modelamiento de ecosistemas puede resultar particularmente complejo, el agotamiento de los recursos hidrobiológicos hace relevante encarar la regulación de las pesquerías con aproximaciones científico técnicas más exigentes<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> La Subsecretaría de Pesca el rol regulador y SERNAPESCA el rol fiscalizador y en cuanto a la investigación asociada con la regulación y a las actividades de apoyo al sector productivo la ley no crea una institución responsable y sólo quedan definidos los Fondos FIP y FAP.

<sup>47</sup> Por lo tanto, acorde la normativa vigente las instituciones del sector no tienen atribuciones para resolver este tema, y la alternativa propuesta requiere una modificación legal al respecto.

<sup>48</sup> Opinión de expertos del sector pesca y acuicultura, que han sido confirmados en el Delphi realizado a un total de 6 actores del sector correspondientes a personas del sector privado, sector público y academia.



La normativa vigente y la política de los subsectores de acuicultura y pesca orientan la regulación del subsector a la protección sanitaria animal, sin embargo, en las declaraciones estratégicas así como en la gestión de SERNAPESCA se mezcla con la protección sanitaria humana. Como resultado SERNAPESCA ha desarrollado mayor capacidad en el cuidado de la sanidad humana, muy enfocada a los productos que se exportan, y no a los de consumo nacional. En acuicultura, sólo recientemente por el problema del virus ISA, SERNAPESCA ha empezado a preocuparse del tema de la sanidad animal.

En la actualidad la fiscalización está a cargo del Departamento de Inspección y Fiscalización, enfocado en la detección, denuncia y seguimiento de infracciones a la LGPA. Esta aplicación de la regulación se trabaja independiente de las infracciones que eventualmente se detecten con la aplicación del Reglamento Ambiental (RAMA<sup>49</sup>), estando a cargo del Departamento de Administración Pesquera de SERNAPESCA. Esta separación de funciones no es adecuada, puesto que a diferencia de la aplicación del reglamento sanitario (RESA<sup>50</sup>) encargado a la Unidad de Acuicultura, los aspectos ambientales debieran cubrir no sólo el control de la actividad de acuicultura sino también la pesca industrial en buques y plantas, y la pesca extractiva artesanal y sus impactos en las caletas pesqueras. La integración del proceso de fiscalización, ya sea dirigida a la pesca extractiva o la acuicultura, permitiría no sólo contar con un enfoque conceptual (por ejemplo, de gestión de riesgos) unificado sino que un mejor monitoreo de los resultados de la denuncia y aplicación de sanciones a las infracciones detectadas.

Complementario al rol regulador, la Ley crea el FIP dentro de SUBPESCA, cuyo objetivo consiste en financiar la investigación de interés público necesaria para la formulación de la normativa de regulación relacionada con la conservación de los recursos hidrobiológicos<sup>51</sup>. Se considera que junto con crear este fondo, la Ley o su reglamento debió definir claramente el tipo de investigación a financiar por este instrumento, es decir, definir qué se entiende por investigación de interés público asociada con la regulación para la conservación de los recursos, así como qué parte de ésta puede manejarse por un fondo competitivo como el FIP. Se presenta como un inconveniente, dado el potencial conflicto de interés que podría ocasionar la participación de proveedores que prestan servicios tanto para el sector público (para regulación) como para el privado (estudios) en concursos competitivos.

## 1.2 Política del Sector Pesca

Para los subsectores pesca extractiva y acuicultura, SUBPESCA entrega lineamientos para la regulación y para acciones de apoyo a los productores que permiten mejorar la productividad y competitividad del sector. Sin embargo, se observa un vacío respecto a la identificación de la visión de largo plazo del sector que sea compartida con todos los actores del sector y la ciudadanía en general. Adicionalmente, se advierte una ausencia de la función de evaluación de las políticas en el sector pesca y acuicultura, situación que se considera inadecuada puesto que la evaluación de las definiciones de mediano y largo plazo contenidas en las políticas puede llevar a modificar las falencias más sustantivas de la regulación vigente<sup>52</sup>.

Se considera positivo que los lineamientos contenidos en las políticas de pesca extractiva y de acuicultura den un marco amplio a la intervención del sector público, existiendo lineamientos

<sup>49</sup> Reglamento Ambiental para la Acuicultura.

<sup>50</sup> Reglamento de Medidas de Protección, Control y Erradicación de Enfermedades de Alto Riesgo para las Especies Hidrobiológicas.

<sup>51</sup> La Ley aclara que "Se entenderá la investigación señalada en el inciso anterior en un sentido integral, incluyendo investigación aplicada a los recursos y su ecosistema".

<sup>52</sup> Si bien está definido que la Subsecretaría de Economía es la institución responsable de la evaluación de las políticas, en la práctica esto no ocurre respecto de la Subsecretaría de Pesca y la implementación de las políticas en el sector pesa y acuicultura.

específicos para el sector público en su rol de regulador y de apoyo al mejoramiento de la competitividad.

Por otra parte, se considera que a ambas políticas les falta el diseño de una estrategia de implementación, que defina las acciones a realizar y los responsables institucionalmente, de modo de operativizar todos los lineamientos estratégicos contenidos en ellas. El plan de implementación que existe como parte de la formulación de estas políticas no se hace cargo de todos los lineamientos de acción que comprenden ambas políticas. Por ejemplo, el plan de acción que ha estado desarrollando la CNA sólo se enfoca en las actividades prioritarias de corto plazo y no contiene una estrategia de desarrollo del subsector acuicultura.

Se considera positivo que tanto la política nacional pesquera como la política nacional de acuicultura aborden los vacíos y problemas de aplicación de la legislación y normativa actual<sup>53</sup>, definiendo los instrumentos necesarios para realizar un cuidado adecuado del medio ambiente en pesca extractiva y acuicultura y para cuidado del patrimonio sanitario en acuicultura, en los procedimientos de asignación de los derechos de propiedad del recurso en pesquería extractiva, y los procedimientos de asignación de derechos de uso de áreas para el desarrollo de la acuicultura.

En general, se considera que las políticas identifican parte importante de la problemática del sector que no está adecuadamente definida en la LGPA vigente, sin embargo éstas no abordan los siguientes aspectos<sup>54</sup>:

- La indefinición de derechos de propiedad del recurso en la pesca extractiva para los pescadores artesanales.
- La mezcla de roles de SERNAPESCA de fiscalización y fomento de pesca artesanal.
- La mezcla de roles de SUBPESCA de política y regulación.
- La falta de definición de investigación de interés público y en ésta la que se relaciona con la regulación y la que se relaciona con la competitividad del sector.

## **SUBPESCA**

### **1. Definiciones estratégicas**

#### **1.1 Misión Institucional**

La misión institucional de la Subsecretaría de Pesca está formulada de manera adecuada, siendo consistente con la misión del Ministerio de Economía, ya que recoge el sentido de ésta aplicado al sector pesca y acuicultura; sin embargo no recoge explícitamente el concepto de equidad que la misión del Ministerio de Economía contiene, que señala el fin de “lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad”, mientras que la misión de la Subsecretaría de Pesca sólo se refiere a “desarrollo sustentable”.

---

<sup>53</sup> Vacíos como los siguientes: no hay instrumentos e indicadores de gestión ambiental ni instrumentos para proteger el patrimonio genético asociado a recursos nativos cultivados; la regulación de pesquerías se elabora para cada recurso individualmente (monoespecífica), sin considerar las interrelaciones dentro de un ecosistema, como son las cadenas alimenticias dentro de las cuales se ordenan en la práctica las pesquerías reguladas, de este modo las medidas de administración pesquera que se adoptan no son modeladas sistémicamente. Así, no se considera el efecto que una eventual sobreexplotación de un determinado recurso tiene sobre otras pesquerías.

<sup>54</sup> Fuentes: análisis de LGPA y políticas de pesca y de acuicultura, reglamentos (RAMA y RESA), análisis del Delphi, entrevistas con actores relevantes del sector y talleres con expertos.

## **1.2 Objetivos estratégicos, productos y subproductos estratégicos y clientes/usuarios/beneficiarios**

SUBPESCA presenta objetivos estratégicos bien definidos, consistentes con su misión institucional, y en conjunto abarcan todos los aspectos necesarios para el logro de ella. Estos objetivos cumplen los requisitos de permitir medir efectos o resultados en plazos determinados, asociables a indicadores y permitir la definición de tareas y acciones asignables a personas y equipos de la institución, con excepción del objetivo estratégico 3<sup>55</sup>, que no está bien definido, pues no especifica los efectos o resultados deseados, susceptibles de revisar y evaluar.

Respecto de los productos estratégicos, en general son consistentes con los objetivos estratégicos de la institución, salvo el subproducto “Asistencia técnica para sector productivo nacional”<sup>56</sup>, que no es consistente con la misión, ya que ésta define la acción de la Subsecretaría como “proponiendo políticas y diseñando normativas”, mientras que este subproducto corresponde a una intervención directa sobre los productores del sector. Sin embargo, responde a la primera prioridad gubernamental definida para la Subsecretaría de Pesca, cual es “modernizar y apoyar la pesca artesanal y la acuicultura de pequeña escala”.

Por último, el producto estratégico N° 3 referido a la definición y aplicación de normas regulatorias, excede el alcance de la misión por cuanto éste incluye la aplicación de normativas mientras que la misión institucional de la Subsecretaría de Pesca se limita a la proposición de políticas y la definición de normativas.

En cuanto a los clientes/usuarios/beneficiarios, éstos se encuentran definidos adecuadamente para la totalidad de los productos estratégicos.

## **1.3 Duplicaciones y complementariedades**

Se han detectado complementariedades entre el conocimiento generado por IFOP y el diseño de normativas usando ese conocimiento, por parte de SUBPESCA. También hay complementariedad entre el diseño de la normativa realizado por SUBPESCA y la fiscalización de su cumplimiento que hace SERNAPESCA.

Desde el punto de vista del diseño, el FAP presenta riesgos de duplicidad con el FIP, respecto de investigación pesquera y acuicultura e investigación sobre especies hidrobiológicas de importancia para la pesca recreativa<sup>57</sup>. También se observa riesgo de duplicidad con los objetivos de otros instrumentos del sector público como Innova Chile, FONDECYT, SENCE, SERCOTEC<sup>58</sup>. Otro tipo de actividades que puede financiar el FAP son de apoyo social<sup>59</sup> las que también podrían duplicarse con actividades de la Red de Protección Social que gestiona MIDEPLAN y que se ejecuta a través de los municipios.

---

<sup>55</sup> “Formular y proponer estrategias de administración, así como evaluar los programas del Estado que se dirijan al desarrollo del sector pesquero, incluyendo la pesca artesanal y la acuicultura de pequeña escala”.

<sup>56</sup> Producto estratégico N° 5, “Iniciativas para el desarrollo sustentable de la actividad pesquera y de la acuicultura”.

<sup>57</sup> Si bien no hay exclusiones declaradas ex ante en las bases de licitación, tanto la conformación del programa de investigación para el FIP como los llamados a concurso del FAP cautelan que no haya duplicación en la práctica a través de comunicaciones informales con los evaluadores de proyectos del otro fondo. Respecto de otros fondos, como algunos de CORFO, la fase de evaluación de éstos cruza información disponible para evitar que un mismo proyecto sea financiado por dos fondos distintos.

<sup>58</sup> La revisión de las bases de estos fondos como Innova Chile, FONDECYT y SERCOTEC permite corroborar la similitud de objetivos con los del FAP, lo que genera riesgo de duplicidad. Lo mismo sucede con otros programas del Estado de apoyo social.

<sup>59</sup> Acciones dirigidas a ex trabajadores de planta y buques, pescadores artesanales, entre otros.

## **2. Organización y gestión**

### **2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación**

Se valora las instancias participativas que la SUBPESCA desarrolla para la definición de las medidas regulatorias (tanto a nivel zonal como nacional), sin embargo dicho proceso es complejo dado el número de actores y de intereses en juego.

El Consejo Nacional de Pesca (CNP) constituye una instancia participativa pertinente cuyo funcionamiento utiliza tiempo y recursos institucionales principalmente de la División de Administración Pesquera que provee la mayoría de los informes técnicos para la toma de decisiones, no obstante, su composición de 27 miembros hace difícil su gestión.

En la actualidad gran parte del esfuerzo institucional está orientado al cumplimiento de los productos y subproductos estratégicos vinculados a la definición y aplicación de normas regulatorias para la actividad pesquera (cuotas, resoluciones y autorizaciones), a cargo de la División de Pesquerías y la División de Desarrollo, destinándose menos tiempo al desarrollo de propuestas que den cuenta de los productos estratégicos 1 y 2 (políticas nacionales para el sector pesquero y planes de implementación), productos que son de responsabilidad de la División de Desarrollo Pesquero y el Departamento de Estudios Sectoriales, lo que hace que la Subsecretaría pierda el foco de más largo plazo<sup>60</sup>.

A diferencia de otras entidades públicas, la División Jurídica cumple dos tareas de distinta naturaleza, una en la cadena de producción de la legislación, normativas y medidas de administración, y otra de carácter administrativa (revisión y validación de bases de licitación, elaboración de convenios y contratos). La asignación de tiempos se realiza en función de la urgencia que estiman para cada tarea, imponiendo una dinámica de trabajo que afecta negativamente el cumplimiento de los productos estratégicos de la Subsecretaría.

El producto estratégico 5<sup>61</sup> no tiene un proceso de producción permanente al interior de la Subsecretaría<sup>62</sup>, siendo mínima su expresión orgánica al interior de la institución. Se trata de dos personas que operan según las orientaciones de la Subsecretaría para atender los compromisos gubernamentales y no disponen de procedimientos y criterios claros para la ejecución de sus tareas.

La Subsecretaría no dispone de definiciones de roles y descripciones de funciones para las unidades que operan en los departamentos, aspecto negativo para el buen funcionamiento de una institución que basa su operación en la generación de productos por parte de su personal calificado, el cual requiere autonomía y delimitación clara de responsabilidades.

### **2.2 Recursos humanos y tecnológicos**

La mayoría del personal es a honorarios (67%), básicamente constituidos por profesionales, situación que amerita atención dadas las funciones técnicas permanentes que la Subsecretaría debe cumplir. La distribución profesional actual está concentrada en funciones vinculadas a la definición de medidas regulatorias así como a las actividades rutinarias de resoluciones y

---

<sup>60</sup> Las entrevistas realizadas por el equipo consultor a profesionales de la institución permiten constatar este hecho, lo que es consistente con las estadísticas de resultados informados por la Subsecretaría, respecto de número de informes técnicos, resoluciones y autorizaciones que dan cuenta del grueso de la actividad de la Subsecretaría.

<sup>61</sup> Iniciativas para el desarrollo sustentable de la pesquera y de la acuicultura.

<sup>62</sup> Se compone de cuatro subproductos, donde el referido a Asistencia técnica para el sector productivo nacional nace como parte del compromiso de la Presidenta con el sector, y en particular con la pesca artesanal, pero no presenta evidencia de sus resultados.

autorizaciones (producto estratégico 3), sin observarse una adecuada asignación de recursos profesionales para los productos estratégicos 1, 2, 4 y 5.

### **2.3 Mecanismos de asignación, transferencia de recursos y rendición de cuentas**

La distribución de recursos entre productos estratégicos y su asignación a regiones se efectúa a partir de un marco presupuestario histórico, no existiendo aun una planificación presupuestaria que surja de la agregación de definiciones programáticas o proyectos, situación que se considera una debilidad que no permite un vínculo adecuado entre la planificación de objetivos (impactos a conseguir) y los resultados efectivos que se obtienen.

Los mecanismos de asignación y transferencia de recursos se consideran adecuados en la medida que están asociados a procedimientos establecidos (vía convenios, principalmente aquellos con IFOP<sup>63</sup>), donde la entrega de informes de avance y su revisión es realizada por un equipo técnico de calificación dentro de la Subsecretaría.

### **2.4 Actividades e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación**

Las actividades y mecanismos de control son básicos, no disponiendo de mecanismos o sistemas propios que permitan conocer el desempeño global de la institución así como la calidad de los productos estratégicos que realiza, con excepción del producto estratégico 3<sup>64</sup>. Tanto el manejo de información estratégica (o de valor público) para fines de regulación, como la necesidad de difusión de los distintos resultados del proceso regulatorio (antecedentes, leyes, normas, reglamentos, autorizaciones, etc.) requiere que SUBPESCA invierta recursos en la generación de un sistema de información integrado y moderno.

El monitoreo del producto estratégico 3 se realiza con información de la base de datos SIGAM, la cual presenta limitaciones desde el punto de vista tecnológico en relación a acceso, conectividad y transferencia, lo que incide en la calidad de los datos que obtiene SUBPESCA en términos de su validación y actualización.

### **2.5 Mecanismos de selección de beneficiarios**

La Subsecretaría no posee mecanismos de focalización, lo que es adecuado dada la naturaleza de su función<sup>65</sup>. Sólo en el caso del producto estratégico 5, subproducto 5.4 Financiamiento de Fomento y Reconversión (FFR), se utilizan criterios y mecanismos de selección de beneficiarios de programas del FAP. En el Programa de Apoyo Social no se explicita la ponderación que se le otorga a la situación social (según puntaje ficha de protección social) y al mérito académico (notas) dentro del puntaje total que obtiene cada postulante a beneficiario. En el caso del Programa de Fomento para la Empleabilidad no se incluyen criterios de factibilidad de la empleabilidad efectiva del potencial beneficiario sino sólo su nivel de carencia social (según puntaje ficha de protección social). Adicionalmente, no existen buenos registros que respalden la aplicación de los criterios de focalización definidos.

---

<sup>63</sup> Convenios comprometidos para la ejecución de los proyectos estratégicos asociados a las medidas regulatorias así como los necesarios para la operación y mantención del barco de investigación Abate Molina. Esta modalidad está relacionada principalmente al producto estratégico 3 y con el producto estratégico 5 en lo referido a los proyectos de investigación del FIP.

<sup>64</sup> Los indicadores e instrumentos de medición de avances y monitoreo existentes en la Subsecretaría ( Sistema de Planificación y Control de Gestión, etc.) cumplen en términos normativos pero no han sido utilizados para reflejar el quehacer sustantivo de la institución. A juzgar por los indicadores del SIG no hay gestión por producto estratégico, y las exigencias de gestión se enfocan a procesos y cumplimiento de actividades.

<sup>65</sup> Elaboración de políticas, leyes y normativas para la regulación del sector pesca y acuicultura, siendo su aplicación universal para los actores del sector.

## **2.6 Presupuesto y disciplina financiera**

Las fuentes de financiamiento de SUBPESCA se componen en un 25% por aporte fiscal y 74% por otros ingresos vinculados a la recaudación de ingresos de patentes pesqueras y de los gastos de transferencias corrientes de procesos de recaudación<sup>66</sup>.

La institución no entregó información que permita realizar un análisis por producto estratégico, debido a que los registros presupuestarios se llevan por tipo de actividad, insumo o fondo de financiamiento y sólo estaban disponibles para el 2006 y 2007<sup>67</sup>. En esta apertura contable se indicó que 43% del presupuesto se destinó a la generación de Informes Técnicos de Pesquería y 15% a Informes Técnicos de Acuicultura, siendo el grueso de las actividades que realiza SUBPESCA. La falta de registros que permitan la identificación y análisis por producto estratégico se considera una debilidad importante en la gestión presupuestaria, por cuanto no es posible evaluar a qué costo los bienes o servicios finales que la institución tiene a su cargo han sido provistos a los clientes, usuarios o beneficiarios.

En el periodo 2003-2007 los gastos administrativos alcanzan en promedio un 10% del gasto total, de los cuales 7 puntos porcentuales corresponden a gastos en personal y 3 a bienes y servicios de consumo. Este porcentaje es adecuado considerando los estándares en esta materia para las instituciones públicas, sin embargo este indicador podría estar sobreestimado pues considera recursos que se destinan a la producción de productos estratégicos dado que la institución no cuenta con la información desagregada.

## **3. Resultados**

En el periodo 2003-2007 se han generado 7.530 informes técnicos de distinta índole, 6.926 evaluaciones de estudios y declaraciones de impacto ambiental y 8.728 Informes Técnicos de Acuicultura, que cubren los productos estratégicos 1, 2 y 3. Esto muestra que existe capacidad técnica para generar los insumos que permitan tomar decisiones a las autoridades del Ministerio y al Consejo Nacional de Pesca (CNP).

Entre el 2003 y 2007 se ejecutaron 155 estudios (subproducto estratégico 5.3). El 92% de estos estudios corresponde a investigación, y el resto a estudios de levantamiento de información, diagnóstico y evaluación. Por su parte, los estudios de investigación se distribuyen en evaluación de stock para Cuota Total de Captura (CTP) (42%), pesquerías (31%) y propuesta de CTP (23%).

## **SERNAPESCA**

### **1. Definiciones estratégicas**

#### **1.1 Misión Institucional**

La misión del servicio es consistente con la misión del Ministerio de Economía, en el sentido de que apunta al desarrollo sustentable, específicamente para el sector pesca y acuicultura, al que el Ministerio de Economía alude en su misión de manera general, sin especificar sectores. Se vincula explícitamente con el segundo objetivo estratégico ministerial, “velar por el buen funcionamiento de la institucionalidad regulatoria orientada al desarrollo de mercados más

<sup>66</sup> Porcentajes sobre el monto total de recursos 2003-2007.

<sup>67</sup> Informes Técnicos de Pesquería, Informes Técnicos de Acuicultura, Informes Técnicos Ambientales, Instrumentos de Difusión de la Política Pesquera y de Acuicultura, Informes en Derecho, Informes Cartera de Estudios, Informe Técnico de Eval.de Impacto de Medidas de Administración, Fondo de Investigación Pesquera, Fondo de Administración Pesquera.

eficientes y competitivos, sin descuidar la protección de los sectores más vulnerables de la población”, y es además consistente con el rol del Ministerio en cuanto ente “encargado de (...) efectuar el seguimiento de las políticas y programas orientados a generar un crecimiento sostenido y sustentable...”. Sin embargo, la misión de SERNAPESCA no contempla un rol de fomento para la institución, no obstante la LGPA dispone obligaciones específicas para el Servicio en este ámbito<sup>68</sup>. Por lo tanto, la misión institucional está definida de manera adecuada y es consistente con las definiciones estratégicas ministeriales, no obstante, no se hace cargo de manera consistente con el marco legal que da origen al Servicio.

## **1.2 Objetivos estratégicos, productos y subproductos estratégicos y clientes/usuarios/beneficiarios**

Los objetivos estratégicos institucionales son en su mayoría consistentes con la misión institucional con excepción del objetivo estratégico 5, que genera una tensión en la institución por cuanto incorpora un objetivo de fomento, mientras que su misión es eminentemente fiscalizadora. Lo mismo ocurre con el Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal (FFPA), el que incorpora labores de asistencia técnica, lo que desdibuja el perfil de la institución. Sin embargo, el resto de los subproductos asociados a este objetivo no apuntan al desarrollo de capacidades productivas sino a la regularización de la tenencia de caletas y, por lo tanto, se orientan hacia el cumplimiento de la normativa vigente por parte de los beneficiarios más que al desarrollo de sus capacidades productivas.

Por otra parte, los objetivos estratégicos institucionales en su mayoría están definidos de manera adecuada, con excepción de los objetivos estratégicos 3 y 5 que no están especificados en efectos o resultados deseados, susceptibles de revisar y evaluar.

SERNAPESCA no puede asegurar el cumplimiento del objetivo estratégico 1 “Cumplimiento de la legislación y normativa...”, ya que las fiscalizaciones e inspecciones asociadas a posibles sanciones son la herramienta más importante para influir en el comportamiento de los agentes en cuanto al cumplimiento de las normas<sup>69</sup>. Sin embargo, la magnitud de la sanción y valor de mercado de los recursos escapan del control de SERNAPESCA. Adicionalmente, el modelo de fiscalización utilizado para la formulación presupuestaria de la institución no incluye estimaciones de tasas de ocurrencia de infracciones o probabilidades de fiscalización que resulten efectivamente disuasivas para los agentes, dados los montos de las multas y el valor esperado de infringir la norma<sup>70</sup>.

En general, todos los productos estratégicos son consistentes con los objetivos estratégicos institucionales. Sin embargo, se considera que los subproductos estratégico 5.1 y 5.2 de asistencia técnica, se encuentran débilmente vinculados al objetivo estratégico 5 de brindar apoyo técnico para el desarrollo de los pequeños industriales y el sector pesquero artesanal, por cuanto estos subproductos están orientados a la tramitación de concesiones marítimas y a la suscripción y monitoreo de los convenios de uso de destinaciones marítimas de Áreas de

---

<sup>68</sup> El Servicio ha insistido que la LGPA no señala explícitamente este aspecto, sin embargo, la Ley sí define dos obligaciones explícitas en referencia al FFPA: Elaborar el programa anual de inversiones de infraestructura y necesidades de apoyo para la pesca artesanal; y, Recibir los resultados de los proyectos financiados por el FFPA y en conjunto con el Consejo de Fomento de Pesca Artesanal determinar el destino de las obras y proyectos y difundir los programas que se impartan.

<sup>69</sup> En este escenario, el comportamiento de los agentes dependerá del retorno esperado de infringir la norma, que se compone a su vez de la probabilidad de ser fiscalizado, de la magnitud de la sanción y del retorno esperado de infringir la norma, condicional a no ser fiscalizado (es decir lo que gana si no es descubierto en la infracción, lo cual depende del valor de mercado de los recursos obtenidos mediante la infracción de la norma).

<sup>70</sup> El presupuesto se formula en base a cierto porcentaje de cobertura respecto de la población total a ser fiscalizada, porcentaje que no toma en consideración si éste es realmente disuasivo para evitar infracciones por parte de los agentes.. El rediseño del sistema de fiscalización basado en un concepto de gestión de riesgos debiera tomar en cuenta estos aspectos, y traducirse en una racionalidad distinta de la formulación presupuestaria para la fiscalización.

Manejo para la pesca artesanal aprobadas por la Subsecretaría de Pesca. Estas acciones no se relacionan directamente con brindar apoyo técnico para el desarrollo, en todo caso, el problema está en la formulación del objetivo estratégico 5 y en la administración del FFA y no en el diseño de los subproductos antes mencionados, que sí son consistentes con el primer objetivo estratégico institucional, dado que la regularización de la tenencia de caletas y las áreas de manejo contribuye al cumplimiento de las normativas sectoriales, sin embargo, SERNAPESCA no vincula estos subproductos a dicho objetivo.

En cuanto a los clientes/usuarios/beneficiarios, estos se encuentran definidos adecuadamente para la mayoría de los productos estratégicos, con excepción del producto estratégico 2. Cada uno de los subproductos se aplica a las empresas o entidades que realizan actividades extractivas o de acuicultura, a empresas exportadoras de productos del sector, a empresas importadoras de productos vivos y los laboratorios que les prestan servicios. Si bien se define a todos estos beneficiarios, falta incorporar como tales a las empresas importadoras de productos vivos.

### **1.3 Duplicaciones y complementariedades**

No se detectan duplicidades entre los productos estratégicos de SERNAPESCA. Existe complementariedad entre los productos orientados a mejorar el conocimiento de la normativa (producto estratégico 4) y a asegurar el cumplimiento de ésta (productos estratégicos 1 y 2).

Existe una potencial complementariedad entre el producto 3 de SERNAPESCA asociado a información y estadísticas pesqueras y el producto del IFOP consistente en la elaboración, sistematización y transferencia de investigación en materias de innovación acuícola y pesquera (producto estratégico 3). Esta complementariedad puede ser mejor aprovechada con una adecuada coordinación entre ambas instituciones.

Más allá de las tres instituciones evaluadas, existe complementariedad entre el producto 3 asociado a información y estadísticas pesqueras de SERNAPESCA y los productos estadísticos generados por el INE<sup>71</sup>.

## **2. Organización y gestión**

### **2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación**

La estructura organizacional de SERNAPESCA fue concebida a través del DFL 5 hace 25 años, y aunque dicho decreto ha sido modificado posteriormente (DFL 1 en 1992), el diseño organizacional no responde a criterios modernos que incluyan una clara relación entre clientes-productos, productos-procesos y procesos-estructura. Es así como la asignación de responsabilidades es débil, cubriendo sólo el nivel directivo (1er a 3er nivel), no alcanzando a las estructuras operativas de los departamentos en el nivel central ni a las regiones, lo cual se traduce en una falta de definición de roles y responsabilidades para los niveles inferiores, situación que provoca un enfoque en la tarea y no en el resultado que se desea lograr con la fiscalización. Esta debilidad se acentúa ya que en SERNAPESCA las unidades organizacionales se han definido por un conjunto de “programas” a ejecutar<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Efectivamente, SERNAPESCA envía a los INE regionales la información para el cálculo del Índice de Actividad Económica Regional (INACER) y al INE central las estadísticas pesqueras.

<sup>72</sup> Programa de Aseguramiento de Calidad, Programa de Sanidad, Programa de Habilitación, etc.



No se justifica la existencia del segundo nivel jerárquico, la Subdirección. Los métodos de diseño organizacional procuran que se guarde relación entre los productos y procesos (de negocios) con la ubicación dentro de la estructura organizacional. En este sentido el nivel de Subdirección carece de una justificación estratégica que lo vincule con productos o áreas de negocios distintas a las de la Dirección o de los Departamentos bajo su dependencia. Las tareas definidas para la Subdirección Nacional son de carácter administrativo, aunque en la práctica ha ido cumpliendo roles relativamente estratégicos.

Se aprecia los siguientes problemas de gestión en la organización:

- La Unidad de Planificación y Control de Gestión, de reciente constitución, no cumple el rol de establecer políticas cuidando que la misión y estrategias estén sintonizadas con los mandatos de la institución, analizando y revisando la consistencia de la estructura y procesos vigentes, elaborando planes de desarrollo y de inversiones, y en el ámbito de desarrollo, cuidando que haya innovación para mejorar o ajustar los objetivos y productos a los requerimientos de los mandantes.
- La Unidad de Acuicultura, creada hace dos años, enfrenta sus desafíos desde la urgencia (control de crisis ISA), careciendo de un diseño completo para su accionar. Sólo a partir del Reglamento de Medidas de Protección, Control y Erradicación de Enfermedades de Alto Riesgo para las Especies Hidrobiológicas (RESA) se definió que la gestión en su área debiera incluir procesos de prevención, control y erradicación, existiendo hasta el momento sólo lo referido a control, faltando el diseño de los aspectos de prevención y erradicación.
- Desde la dictación de la LGPA el Departamento de Administración Pesquera ha perdido el rol de evaluación de los efectos de la aplicación de las medidas establecidas para el manejo de los recursos hidrobiológicos, así como tampoco tiene capacidad para detectar e informar sobre la necesidad de proteger y administrar aquellos recursos que requieran de medidas de manejo, concentrándose en la elaboración de propuestas de planes de administración de parques y reservas marinas y de especies en peligro, y de la pesca recreativa<sup>73</sup>. En este contexto, y a partir de la dictación del RAMA, este departamento está intentando redefinir su quehacer, pero no cuenta con criterios orientadores para ello.
- El Departamento de Fiscalización e Inspección Pesquera no posee criterios que permitan anticipar las amenazas que surgen desde el sector (como es la práctica del descarte en la pesca extractiva). Sólo a partir de 2008 ha destinado recursos para redefinir su modelo de fiscalización, basándolo en gestión de riesgos. Considerando la evolución que ha tenido el sector, que incluye las crisis de la acuicultura (virus ISA y caligus) y de la pesca extractiva (agotamiento de recursos, como la merluza), la demora en la implementación del enfoque de gestión de riesgos es una debilidad importante para la institución.
- El Departamento de Sistemas de Información y Estadísticas Pesqueras (SIEP) concentra su labor en administrar registros y llevar estadísticas, y en menor medida se ha ocupado de diseñar y proveer sistemas de información<sup>74</sup>, lo cual representa una debilidad importante para el Servicio, especialmente para la labor de fiscalización que requiere de información oportuna y de alta calidad y que sea factible de utilizar de manera relacional. En este sentido SIEP no ha sido capaz de ofrecer una propuesta sustantiva que represente la columna vertebral del back office de SERNAPESCA en cuanto a información sistemática e integrada.
- El Departamento de Pesca Artesanal (DPA) cumple un doble rol, de ventanilla de un proceso regulatorio (autorización de Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB)) y de apoyo técnico para lograr la autorización, situación que es delicada en la medida que la concesión de derechos de uso está mezclada con el apoyo técnico para lograr esas asignaciones.

---

<sup>73</sup> Proponer bases de los campeonatos de pesca y caza submarina deportiva.

<sup>74</sup> La labor de construcción de sistemas informáticos es rol de la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones (UTIC).

No se reconocen mecanismos o instancias de coordinación sustantivas, tanto entre los distintos Departamentos como con instituciones relevantes para el quehacer del Servicio, como es SUBPESCA. Tampoco existe un nivel de coordinación adecuado con entidades ligadas al conocimiento científico y técnico del sector como IFOP, que le permita captar el estado del sector en relación a aspectos técnico-científicos y de regulación, para con dicho conocimiento vislumbrar los cambios que ocurrirán en el sector<sup>75</sup> y así trazar horizontes de largo plazo hacia donde probablemente debiera dirigirse la institución.

## **2.2 Recursos humanos y tecnológicos**

Los recursos humanos de SERNAPESCA presentan fortalezas y debilidades. Dentro de las primeras se cuentan:

- ✓ Estar constituidos mayoritariamente por profesionales y técnicos lo que es adecuado para desarrollar la labor de fiscalización<sup>76</sup>.
- ✓ Es una institución “en el territorio”, ya que 75% del personal (planta, contrata y honorarios) está en regiones.
- ✓ Es una institución joven, 60% del personal tiene 5 o menos años en el Servicio, condición favorable para enfrentar procesos de cambios sustantivos.

A estas fortalezas se contraponen la escasez de profesionales y técnicos en el ámbito de la gestión (menos del 3% del total de recursos humanos).

Los recursos TIC son escasos, en su mayoría son aplicaciones y no sistemas, y no están integrados. Las prácticas de registro de información consisten en que cada departamento recolecta la información que necesita para su operación, y los deposita en soportes débiles para su tratamiento como bases de datos (esencialmente planillas de cálculo y bases de datos Access).

## **2.3 Mecanismos de asignación y transferencia de recursos**

La asignación de recursos no se realiza por producto y subproducto estratégico, sino por centros de costos por Departamentos y Direcciones Regionales, basándose en criterios históricos<sup>77</sup>. El nivel central formula y asigna el presupuesto y determina montos de recursos a nivel agregado, no estando necesariamente acordes con el volumen de tareas que efectivamente se realizan en el nivel regional. Por su parte, las regiones no disponen de criterios que racionalicen su operación, de modo que ello se traduzca en minimizar costos para la ejecución de sus labores. El ejercicio de formulación presupuestaria para el 2009, guiado por la Unidad de Planificación y el Departamento Administrativo del nivel central, hizo evidente que las regiones no contaban con una programación logística de sus acciones, redundando en que su costeo incluía repetición de tareas.

## **2.4 Actividades e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación**

Los mecanismos de fiscalización y control sobre las actividades desarrolladas por el propio SERNAPESCA son escasos, y representan una debilidad importante para la institución. No hay bases de datos compartidas entre los distintos Departamentos, y los métodos de control son parciales, como por ejemplo las auditorías sanitarias a regiones que realiza el Departamento

---

<sup>75</sup> Nuevos negocios, nuevas tecnologías, nuevas patologías, nuevos métodos de control.

<sup>76</sup> De formación en biología marina, medicina veterinaria, ingeniería en pesca y tecnología en alimentos, entre otras.

<sup>77</sup> Fuente: entrevistas a jefes de Departamento de Planificación y Departamento Administrativo.

de Sanidad Pesquera orientadas a pesquisar el correcto archivo y mantención de la documentación que registra los controles efectuados.

Los instrumentos de monitoreo descansan en aplicaciones propias (Excel o Access) de cada Departamento y no cuentan con mecanismos de validación, por ello no son compatibles con los requerimientos de otros departamentos o unidades para el cumplimiento de sus funciones<sup>78</sup>. La falta de protocolos estandarizados para captura de datos y validación de registros hace que el manejo de la información sea artesanal y poco confiable.

## 2.5 Mecanismos de selección

Para el producto estratégico 1 el mecanismo de selección para el monitoreo de las normas mediante posicionador satelital<sup>79</sup> se aplica sólo a armadores de la pesca industrial extractiva, excluyendo a los pescadores artesanales. Desde el punto de vista técnico no hay razón para excluir a esta población. El monitoreo universal resulta adecuado por cuanto se registra y analiza toda la operación para cada embarcación desde el momento del zarpe hasta su recalada. El control de las normas in situ<sup>80</sup> se aplica a un 10% de pescadores, industriales o artesanales, por región, hasta agotar el presupuesto disponible, no existiendo a criterios de gestión de riesgos para seleccionar a los fiscalizados, que es la manera moderna de enfrentar la fiscalización (control físico) de agentes sectoriales<sup>81</sup>.

Para el producto estratégico 2<sup>82</sup> los mecanismos de selección están basados en la autoselección, pues es de interés de los propios fiscalizados recibir la habilitación y certificación respectiva, ya que ello opera como requisito para el ingreso a determinados mercados externos, siendo exigibles por la autoridad sanitaria nacional del país de destino. No obstante esta lógica de funcionamiento, SERNAPESCA debería implementar una selección universal, requieran o no los interesados de alguna autorización o certificación para concretar sus negocios, ya que existe el riesgo que algún agente sectorial producto de no contar con sistemas de calidad en su operación (captura, cosecha, manipulación, procesamiento, etc.) eventualmente termine dañando el estatus sanitario de los recursos hidrobiológicos.

Los productos estratégicos 5 y 6 cuentan con mecanismos donde los beneficiarios se autoseleccionan, lo que se considera adecuado en el contexto de lo establecido en la normativa vigente, que descansa en el diseño, aprobación y ejecución de planes generales de administración o planes de manejo, que reservan un área determinada para su explotación o uso por parte de los interesados (pescadores artesanales u organizaciones de éstos). En este sentido quienes solicitan la asignación de estos beneficios<sup>83</sup> no pueden sino estar interesados en cumplir los términos de dichos planes y los convenios que los sustentan.

## 2.6 Presupuesto y disciplina financiera

Del total de fuentes de financiamiento, un 77% corresponde a aporte fiscal, 18% ingresos de operación (venta de servicios, como es la certificación sanitaria) y 4% transferencias corrientes<sup>84</sup>, situación consistente con el rol de una entidad fiscalizadora que no obstante

---

<sup>78</sup> Fuente: entrevistas de procesos (15 entrevistas individuales en promedio a cada institución) y documentos de cada institución (manuales, etc.).

<sup>79</sup> Monitoreo de las embarcaciones que entrenan a faenas en el mar.

<sup>80</sup> Sitios de desembarque y caletas pesqueras.

<sup>81</sup> Cabe mencionar que SERNAPESCA se encuentra modificando el modelo de fiscalización, el que a mayo de 2009 sólo cuenta con una definición conceptual.

<sup>82</sup> Monitoreo, control y vigilancia del estatus sanitario del sector pesquero y de la acuicultura.

<sup>83</sup> Solicitudes de concesión de Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB) y A.A.A.

<sup>84</sup> Porcentajes sobre el monto total de recursos 2003-2007.

contar mayoritariamente con financiamiento público, dispone además de una porción importante de ingresos por venta de servicios.

El indicador de ejecución presupuestaria presenta resultados positivos en su grado de cumplimiento, siendo dicho porcentaje en promedio, de 102% para el total del periodo 2003-2007. El manejo de caja durante los años 2003-2005 coincide con los altos niveles de sobrejecución del presupuesto y representan los ingresos adicionales percibidos desde fuentes operacionales (permisos de pesca, venta de certificados, etc.) que no fueron gastados durante el periodo. Estos saldos tienen a reducirse hacia el 2006-2007 reflejando una mejor programación de la caja.

La institución no posee información financiera por producto estratégico, condición que no es positiva para la gestión presupuestaria y financiera de la institución.

Un 66% del gasto total corresponde a gastos en personal y un 16% a bienes y servicios de consumo, situación consistente con el rol fiscalizador de la institución.

### 3. Resultados SERNAPESCA

En el ámbito de la fiscalización (producto estratégico 1) es posible señalar lo siguiente:

- Entre 2003 y 2007 se realizaron las siguientes fiscalizaciones: 3.163 inspecciones a naves en puertos de desembarque, 26.342 a caletas rurales y urbanas, 7.780 embarcaciones artesanales y 4.500 fiscalizaciones a plantas en operación, con 147 profesionales a honorarios dedicados a fiscalizar. No se cuenta con antecedentes suficientes que permitan formular juicios evaluativos al respecto dado que se desconoce la representatividad de dichas fiscalizaciones y si la magnitud es la correcta, así como también debido a la inexistencia de la aplicación de criterios de riesgo.
- No existe información acerca de los efectos de las fiscalizaciones, el resultado esperado es que todas las infracciones detectadas tengan sanciones que son cumplidas. Sin embargo, en 2007<sup>85</sup> sólo el 3,5% de las denuncias logran dentro del mismo año condena ejecutoriada y cumplida<sup>86</sup>. Ciertamente que la dinámica de los juzgados civiles es relevante en los plazos para resolver las denuncias, no obstante a juicio de esta evaluación SERNAPESCA puede contribuir a mejorar este indicador a través de la aplicación de un modelo de fiscalización más efectivo que logre una disminución del número de infracciones<sup>87</sup>, sobre todo aquellas que más afectan la sustentabilidad de la actividad (extracción de recursos no autorizada, 27%, e infracciones al RESA y RAMA, 10%<sup>88</sup>), y la capacidad de regulación del sector (no contar con acreditación, 15%, y no entrega de información, 6%). Tal como ocurrió con la fiscalización mediante monitoreo del posicionamiento satelital de naves industriales<sup>89</sup>, cuya efectividad en reducir las infracciones ha sido importante: en el periodo 2003-2007 se reducen a un 43% de las registradas en el periodo 2000-2002 (139 en total), cuando recién comenzaba a regir la LGPA. Además, se modificó el tipo de infracción cometida por los armadores industriales, que en un inicio de la LGPA se trataba de infracciones que

<sup>85</sup> Sólo se dispuso de estadísticas 2007.

<sup>86</sup> Sólo 1,8% de los casos en la III región, 3,2% en la IV región, 7% en la RM, y 0% en la X y XI regiones.

<sup>87</sup> El modelo de gestión de riesgos hace más efectiva la fiscalización enfocando los recursos según criterios que establecen probabilidades de ocurrencia de determinadas infracciones y su impacto estratégico en cada área de fiscalización. Se trata entonces de enfocar el control en aquellas áreas donde el impacto de las infracciones afecta de mayor modo el estado del recurso, el interés público, la dimensión económica y la dimensión social.

<sup>88</sup> Porcentajes respecto del total de infracciones detectadas en 2007.

<sup>89</sup> El sistema permite realizar el monitoreo al 100% de las naves. Dicho sistema comenzó a implementarse en 2003.

afectaban a la pesca artesanal<sup>90</sup>. Estos resultados muestran que los sistemas de control que los regulados perciben como efectivos, terminan produciendo los efectos deseados.

- En el ámbito sanitario (producto estratégico 2), el 2007 se emitieron 35 mil autorizaciones en origen para certificación sanitaria, se recibieron 3 mil solicitudes de habilitación de embarcaciones artesanales y se realizaron 147 inspecciones a laboratorios autorizados. No existen datos que permitan verificar el porcentaje de solicitudes que fueron tramitadas. De los 3.300 centros de cultivo inscritos cada año se inspecciona al 21% y sólo al 10% se le verifican en terreno buenas prácticas, porcentajes que no están relacionados con niveles de riesgo, el volumen productivo que representan estos centros de cultivo o con el impacto negativo que causarían malas prácticas productivas.

## **IFOP**

### **1. Definiciones estratégicas**

#### **1.1 Misión Institucional**

El rol asumido por el gobierno para corregir las fallas de mercado en el sector pesca y acuicultura requiere contar con conocimiento científico y técnico actualizado, especialmente para efectos de tomar decisiones relativas a regulación. IFOP es el principal proveedor de este conocimiento para las autoridades públicas sectoriales, especialmente en el ámbito de la regulación. En este sentido, la misión institucional de “apoyar la toma de decisiones de políticas de la institucionalidad pesquera nacional mediante la elaboración de antecedentes científicos y técnicos de valor público necesarios para la regulación y conservación de los recursos de la pesca, acuicultura y sus ecosistemas”, es consistente con las necesidades del gobierno y responde adecuadamente al rol que éste ha asignado al IFOP<sup>91</sup>.

#### **1.2 Objetivos estratégicos, productos y subproductos estratégicos y clientes/usuarios/beneficiarios**

Los objetivos estratégicos 1 y 3 de IFOP son consistentes con su misión institucional. Mientras que el segundo objetivo estratégico del IFOP, “difundir y divulgar a la comunidad nacional información relevante de la actividad pesquera nacional”, escapa al alcance de su misión en el ámbito de la línea de acción pública del IFOP, ya que no resulta necesario que el IFOP desarrolle acciones de difusión y divulgación de información con el fin de apoyar la toma de decisiones de la autoridad en materia regulatoria<sup>92</sup>. Por otra parte, este objetivo responde directamente a la segunda prioridad gubernamental definida para la Subsecretaría de Pesca<sup>93</sup>, la que no tiene asociado ningún objetivo estratégico dentro de esa institución. Por lo tanto, si bien este objetivo es consistente con las definiciones estratégicas del gobierno para el sector a través de las prioridades asignadas a SUBPESCA, no es consistente con la misión institucional. Por ende, IFOP no debiera hacerse cargo de este objetivo estratégico.

---

<sup>90</sup> En los años 2000-2002 71% de las infracciones eran ingreso a Áreas Restringidas para Pesca Artesanal (ARPA), y a partir del 2003 cambian a información no fidedigna (52%) e ingreso a Zona No Autorizada (25%).

<sup>91</sup> El IFOP es una entidad privada cuyas definiciones estratégicas, naturalmente, no se enmarcan dentro de definiciones estratégicas ministeriales, lo que se refleja en su matriz comprehensiva del gasto. Sin embargo, en la medida que una parte sustantiva de su financiamiento depende de decisiones de SUBPESCA, sus definiciones estratégicas están fuertemente influidas por las de esta última institución.

<sup>92</sup> No corresponde al IFOP difundir información de carácter científico técnico sobre la masa y evolución de recursos dada su utilización en la determinación de medidas de administración. Esto es materia que es atribución de SUBPESCA.

<sup>93</sup> “Fomentar el desarrollo tecnológico y el reforzamiento de la investigación, como base para el desarrollo de Chile como potencia alimentaria”.

Los objetivos estratégicos 1 y 2 se encuentran definidos de manera adecuada, especificándose los efectos o resultados esperados susceptibles de ser evaluados. Sólo el tercer objetivo estratégico está expresado como acciones de carácter general, no como resultados evaluables. Por su parte, los 3 objetivos estratégicos son posibles de ser traducidos en tareas asignables, factibles de realizar en plazos determinados y posibles de traducir en objetivos específicos.

En cuanto a los productos estratégicos se tiene que los productos 1 y 3 son consistentes con los objetivos estratégicos de la institución. Por su parte, el producto estratégico 2 está vinculado de forma explícita al segundo objetivo estratégico de la institución, pero en la medida que el producto está limitado a materias de innovación, es insuficiente para alcanzar dicho objetivo que no sólo se restringe a materias de innovación.

El subproducto “Certificación de parámetros críticos para la autorización de pre embarque y exportación de harina de pescado” del producto estratégico 5 no se vincula a ninguno de los objetivos estratégicos de la institución. El segundo subproducto<sup>94</sup> está planteado de manera general, pudiendo incluir cualquier tipo de servicios prestados a privados contra una retribución económica. En este sentido, se detecta un riesgo asociado a la conjunción de este subproducto con la participación clave de la institución en la generación de información determinante de medidas regulatorias que afectarán a sus eventuales clientes<sup>95</sup>.

Considerando la misión que ha definido la institución, los productos 2 (difusión) y 4 (servicios a privados) son productos prescindibles, pues no aportan al logro de ésta.

### **1.3 Duplicaciones y complementariedades**

No se detectan duplicidades entre los productos del IFOP así como tampoco con los productos de las otras instituciones evaluadas.

Se han detectado las siguientes complementariedades en los productos estratégicos del IFOP con las otras instituciones evaluadas:

- El primer producto estratégico del IFOP<sup>96</sup> con el tercer producto estratégico institucional de la Subsecretaría de Pesca<sup>97</sup>, en cuanto el primero constituye un insumo para la elaboración del segundo, según se explicó en el punto dedicado a análisis de duplicaciones y complementariedades de SUBPESCA.
- El tercer producto estratégico del IFOP<sup>98</sup> con el primer y el segundo productos estratégicos institucionales de la Subsecretaría de Pesca<sup>99</sup>, dado que el producto de IFOP es un insumo para la elaboración de los productos de la Subsecretaría.

Fuera de las instituciones evaluadas, existen complementariedades entre los productos 2, y 3 del IFOP y los esfuerzos en la misma dirección realizados por universidades y centros de investigación dedicados al sector pesquero.

---

<sup>94</sup> Asistencia técnica a pequeños y medianos acuicultores y elaboración de informes de exportación de recursos pesqueros y productos elaborados.

<sup>95</sup> En efecto, el 10% de ingresos privados de IFOP son por certificación de preembarques. Esta relación con empresas privadas crea un potencial conflicto de interés al ser IFOP quien genera información para la regulación del sector.

<sup>96</sup> “Asesoría experta al Estado en materias de pesca y acuicultura para la definición de medidas regulatorias”.

<sup>97</sup> “Definición y Aplicación de Normas regulatorias para la actividad pesquera y acuicultura”.

<sup>98</sup> “Conocimiento para apoyar a la institucionalidad pública en el manejo de sustentable de los recursos hidrobiológicos del país”.

<sup>99</sup> Los productos estratégicos 1 y 2 de SUBPESCA son, respectivamente: “Propuesta de Políticas Nacionales para la actividad pesquera y de la acuicultura” y “Propuesta de Planes de Implementación de las Políticas Nacionales para la actividad pesquera y acuicultura”.

## **2. Organización y gestión**

### **2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación**

El diseño de la estructura organizacional es inadecuado, pues las unidades responsables de la provisión de los productos estratégicos no poseen un diseño conceptual del negocio principal que es la generación de información científica y técnica de valor público para la toma de decisiones, sino que se organizan con una lógica de temática por proyectos. La estructura de IFOP es densa (muchas divisiones y departamentos) y es el resultado de modificaciones ocurridas desde la perspectiva de las autoridades del momento, sin obedecer a criterios de diseño comúnmente utilizados.

Hay una inadecuada asignación de funciones en la estructura, ya que distintos niveles jerárquicos (jefaturas de división, jefaturas de departamento, jefaturas de unidades) asignan y priorizan los tiempos individuales entre gestión directiva y ejecución de tareas en proyectos, privilegiando estos últimos puesto que estas actividades se vinculan directamente al financiamiento del Instituto.

Los incentivos actuales al interior del IFOP de ejecutar proyectos y mejorar la oportunidad de pago por parte de la Subsecretaría, en general no crean las condiciones para desarrollar líneas de investigación propias o agregar valor al conocimiento generado vía proyectos de investigación.

### **2.2 Recursos humanos y tecnológicos**

El 73% del personal se concentra en el producto estratégico 3, “Conocimiento para apoyar a la institucionalidad pública en el manejo sustentable de los recursos hidrobiológicos del país”, lo cual confirma una asignación adecuada del personal acorde a la misión institucional.

IFOP dispone de un conjunto de sistemas informáticos que presentan deficiencias que no permiten apoyar la gestión en forma oportuna al no dar cuenta de los procesos asociados a los productos estratégicos.

### **2.3 Mecanismos de asignación y transferencia de recursos**

En IFOP la asignación de recursos es por proyecto de investigación, y ocasionalmente coinciden con el momento en que los concursos son adjudicados<sup>100</sup>. La asignación no se vincula a los productos estratégicos del instituto. Una vez asignados los recursos, la rendición del gasto de los mismos sigue los requerimientos que las entidades financieras exigen (Subsecretaría de Pesca, INNOVA - CORFO, FONDEF y Explora de CONICYT), resultando adecuada.

### **2.4 Mecanismos de auditoría, control y rendición de cuentas**

Los mecanismos de control y rendición de cuentas se consideran insuficientes para dar cuenta de los productos y subproductos estratégicos de la institución, ya que sólo muestra la ejecución administrativa de proyectos individuales. El actual Manual de Procedimientos así lo verifica en la medida que no permite una auditoría de procesos productivos sino solamente de trámites internos para su ejecución estandarizada.

---

<sup>100</sup> Los proyectos se organizan en función de los ciclos biológicos, ello implica que el instituto deba realizar una pre inversión importante (línea de crédito bancaria), lo que por lo general no coincide con el flujo de caja de los proyectos financiados por SUBPESCA.

## 2.5 Actividades e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación

El IFOP dispone de mecanismos o instrumentos de monitoreo adecuados que dan cuenta de la gestión de la información para el producto estratégico 3 (Conocimiento para apoyar a la institucionalidad pública en el manejo sustentable de los recursos hidrobiológicos del país), creándose e implementándose un sistema de gestión de calidad (ISO 9001:2000) que se aplica al proceso de recopilación, recepción, ingreso, validación, almacenamiento y protección de datos biológicos pesqueros. A lo anterior se agrega el reciente diseño de un sistema de gestión de la calidad para la operación del laboratorio para la medición de edad de especies hidrobiológicas<sup>101</sup>.

El sistema más relevante es VALPROY, que permite el seguimiento administrativo de los proyectos en tiempo real, valoriza las propuestas técnicas, deja constancia electrónica del envío de información así como registra el costo de los RRHH, entre otras. No obstante, dicho sistema tiene limitaciones ya que sólo permite disponer de los reportes ya definidos en el sistema y su estructura por proyecto no permite que la información sea agregada por producto estratégico.

## 2.6 Mecanismos de selección de beneficiarios

Por la naturaleza de sus productos estratégicos la institución no aplica mecanismos de selección de clientes/usuarios/beneficiarios, lo que es adecuado.

## 2.7 Presupuesto y disciplina financiera

Aunque se trate de una corporación de derecho privado, IFOP es una entidad cuya sustentabilidad financiera está ligada a fondos públicos: 48% de los ingresos provienen de SUBPESCA (estudios de seguimiento, cuota total de captura permisible (CTP) y cruceros de evaluación), 35% de fondos públicos concursables (FIP e Innova Chile), 13% de ingresos privados y el 4% restante de otros organismos públicos (FNDR, SERCOTEC).

IFOP presenta un buen nivel de ejecución presupuestaria, en promedio un 101%<sup>102</sup> de ejecución en el periodo 2003-2007. Asimismo, IFOP tiene un buen desempeño en cuanto a indicadores de patrimonio. El ratio de apalancamiento (pasivos/patrimonio) alcanza un promedio de 0,7 y el ratio pasivos/activos un 0,4 en el periodo evaluado, lo que indica que IFOP tiene capacidad para cumplir con sus obligaciones satisfactoriamente.

Los productos estratégicos 1 y 3 concentran el 87% del presupuesto entre 2003-2007. Es así que un 35% del presupuesto se asignó al Producto 1, Asesoría experta al Estado para la definición de medidas regulatorias y un 52% al Producto 3, Conocimiento para apoyar a la institucionalidad pública. El Producto 2, Difusión, sistematización y promoción de información en materias de innovación acuícola y pesquera, presenta menos del 1% y el Producto 4, Prestación de servicios a privados, alcanza al 12% en promedio para el mismo periodo. La descomposición presupuestaria por producto estratégico revela la importancia de la generación de conocimiento para apoyar a la institucionalidad pública (producto 3), y que no se expresa en proyectos concursables, sino en la ejecución de tareas regulares para mantener bases de datos actualizadas y validadas que posteriormente son la base de la información que permite correr modelos para estimar cuotas de captura por pesquería.

---

<sup>101</sup> La medición de la edad de las especies hidrobiológicas, parámetro relevante en los modelos de cálculo del estado de las masas de recursos, permite establecer con mayor precisión en qué medida hay o no sobreexplotación.

<sup>102</sup> Esta sobre ejecución se sustenta en las modificaciones presupuestarias (aumentos) producidas durante el año.



No se contó con información de gastos administrativos, no obstante, en promedio para el periodo evaluado un 50% del gasto corresponde a gastos en personal y un 30% a bienes y servicios de consumo, situación que es consistente con el tipo de institución (investigación).

### 3. Resultados

Las estadísticas disponibles permiten medir los resultados de IFOP en términos de “insumos” que son generados para que SUBPESCA elabore informes técnicos y apoye la toma de decisiones de regulación sectorial.

Entre los años 2003 y 2007 IFOP desarrolló 434 proyectos, en su mayoría para SUBPESCA (73%)<sup>103</sup>. La División de Investigación Pesquera ejecutó el 85% de estos proyectos, mientras que el 15% restante estuvo a cargo de la División de Investigación en Acuicultura.

Desde el punto de vista de la cartera de proyectos, en 2002 el IFOP recibía financiamiento de trece instituciones (CONICYT, SUBPESCA, CORFO, entre otras), mientras que en 2007 sólo tres instituciones constituían sus principales fuentes de recursos, siendo SUBPESCA la principal (91% proyectos)<sup>104</sup>, lo que se explica principalmente por la reorientación de fuentes como FNDR, FIA y SERCOTEC que alguna vez financiaron iniciativas del interés de IFOP y hoy no lo hacen. Esta concentración del financiamiento de proyectos en pocas fuentes de recursos representa una debilidad en la medida que IFOP no es una institución que por constitución sólo atienda a la investigación de interés público.

El 85% de los proyectos corresponden a investigación pesquera, el resto a acuicultura, siendo esta área la más nueva en términos de producción y desarrollo en el instituto. Considerando los desafíos del sector, particularmente en acuicultura, hacen que este perfil de investigación y conocimiento, concentrado en pesca, constituya una debilidad del instituto<sup>105</sup>.

Por las características del proceso de toma de decisiones en el CNP y la contribución que a éste hace SUBPESCA (elabora informes técnicos) no se puede establecer en qué medida los estudios que IFOP realiza para SUBPESCA son utilizados en la toma de decisiones que adopta la autoridad, constituyendo uno de los antecedentes que forman parte de las propuestas que prepara SUBPESCA como insumo para la deliberación del Consejo.

### 4. RECOMENDACIONES

#### Política y legislación

- 1) SUBPESCA debiera estudiar las modificaciones legales y reglamentarias necesarias de implementar para resolver los vacíos existentes en la Ley General de Pesca y Acuicultura vigente: i) respecto de la definición de los derechos de propiedad para la pesca artesanal; ii) la asignación de derechos de uso del espacio; iii) las externalidades en el medio ambiente<sup>106</sup> y en el patrimonio sanitario del país; y iv) asimetrías de información respecto de la inocuidad de los alimentos puesto que las instituciones del sector garantizan sólo productos de exportación y no los de consumo nacional.

---

<sup>103</sup> El resto corresponde a 14% de proyectos desarrollados para privados y 13% para distintas fuentes (CORFO INNOVA, FNDR, SERCOTEC).

<sup>104</sup> Las otras dos fuentes corresponden al FIP e INNOVA.

<sup>105</sup> Al menos en los proyectos postulados al FIP, la decisión respecto del ámbito de los proyectos es del IFOP.

<sup>106</sup> El Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA) aborda el problema para cuidar los efectos de la acuicultura, lo que no sucede con la pesca extractiva, donde el “descarte” se presenta como un problema serio que debiera resolverse.

- 2) SUBPESCA debiera hacerse cargo no sólo del mandato de formulación de leyes y normas, sino también de la implementación y evaluación de la política. Esto requiere que la institución genere las capacidades para monitoreo y evaluación y para la coordinación estratégica con otras instituciones (SERNAPESCA, Consejo Nacional de Pesca y Comisión Nacional de Acuicultura).
- 3) SUBPESCA debiera estudiar y definir claramente en qué consiste la investigación de interés público para pesca y acuicultura destinada a determinar medidas de regulación, las fuentes de financiamiento y su relación con la entidades que proveen esos servicios, incluido el uso de bienes e infraestructura de propiedad del Estado<sup>107</sup> y las incompatibilidades con la prestación de otros servicios a entidades sujetas a regulación dado el posible conflicto de interés. En el caso de que la institución que se haga cargo de la investigación para la regulación sea sólo el IFOP, el FIP debiera solo financiar investigación con fines de fomento y desarrollo; en este contexto, los recursos actualmente asignados al FIP con fines de regulación deberían ser reasignados vía convenio al IFOP y adicionalmente el FIP debería salir de la administración de la Subsecretaría.

Cualquiera sea el caso, se debe velar por la calidad de la investigación y la debida independencia de los proveedores de estos servicios respecto de los entes regulados.

- 4) Realizar una revisión de los siguientes mandatos institucionales y procesos definidos por la normativa vigente:
  - La participación de la Subsecretaría de Marina y DIRECTEMAR dentro del proceso de regulación del uso del territorio, especialmente en acuicultura, así como la incorporación dentro del proceso de la Comisión Nacional de Usos del Borde Costero (CNUBC) y la definición de que sea SUBPESCA quien finalmente realice los decretos de concesión.
  - La asignación de cuotas de captura en pesca sobre una base anual, debiendo estudiarse la factibilidad de efectuarla para periodos bianuales o trianuales<sup>108</sup>.
  - Respecto al funcionamiento de la Comisión Nacional de Acuicultura y de su falta de capacidades resolutorias, revisar la conveniencia de implementar una de las siguientes opciones: que la composición de la Comisión y del Consejo Nacional de Pesca sean idénticas en cuanto a las entidades representadas; o bien asignarle facultades resolutorias a la Comisión.
  - El enfoque mono-específico aplicado en la determinación de las cuotas anuales, reorientándose a un enfoque eco-sistémico de la regulación, que considere las interacciones entre pesquerías y los efectos de la pesca sobre el conjunto de especies que resultan de la captura dirigida a un recurso en particular.
  - Los niveles de exigencias técnicas y jurídicas establecidos en la actual normativa, referidas al régimen de acceso, cuidando la igualdad de oportunidades para pequeños productores.
  - La actualización de la cartografía base usada para definir las Áreas Autorizadas para el ejercicio de la Acuicultura (A.A.A), así como los medios tecnológicos de soporte, orientado a garantizar el correcto e inequívoco posicionamiento de las concesiones que se otorguen.

---

<sup>107</sup> Por ejemplo, el buque de investigación Abate Molina.

<sup>108</sup> Aspecto relevante considerando que la modalidad actual tiene vigencia hasta el 2012.

## Roles Institucionales

Ordenar los roles de los distintos actores, separando la formulación de políticas y diseño de leyes y normas, del proceso de fiscalización del cumplimiento de la regulación, y de la aplicación de normativas, de la ejecución o administración de acciones de fomento y ayuda social. Esto se traduce en los siguientes ajustes:

- 1) Crear una instancia coordinadora sectorial en el espacio del Ministerio de Economía (Ministro y su gabinete) que convoque a las múltiples instituciones públicas e instancias de coordinación y decisión como Consejos y Comisiones que participan en todo el ciclo de formulación e implementación de leyes y normas, no sólo de SUBPESCA, SERNAPESCA e IFOP, sino también de entidades que a futuro jugarán un rol relevante en las decisiones, como es la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero.
- 2) SUBPESCA debiera enfocarse en cumplir el rol de formulación y evaluación de políticas y de diseño de la regulación. Ello significa abandonar las actividades relacionadas a la ejecución, tanto en el terreno del fomento como la administración directa de fondos que tienen esta orientación. Lo anterior no significa eliminar dichas actividades, sino que deben estudiarse alternativas de diseño e implementación en otras entidades, públicas o privadas. Al respecto, se debería realizar un estudio comparativo de institucionalidad y de experiencias internacionales con distintos métodos de administración del sector. Preliminarmente se sugiere enfrentar el estudio en dos fases: primero, a través de un estudio documental a partir de fuentes como la OECD, y luego seleccionar tres experiencias exitosas a ser visitadas<sup>109</sup>.
- 3) SERNAPESCA debiera enfocarse en cumplir el rol de fiscalizar la aplicación de normativas. Ello significa abandonar las actividades relacionadas a la ejecución de acciones, provisión de servicios y asistencia técnica, y estudiarse alternativas de diseño e implementación en otras entidades, públicas o privadas.
- 4) En cuanto al rol de autoridad sanitaria, SUBPESCA debe hacerse cargo de resolver el vacío que la legislación establece respecto del foco en salud animal y salud humana. Esto requiere la participación en las nuevas definiciones tanto de SERNAPESCA como de otras entidades, por ejemplo SESMA.
- 5) No resulta conveniente que IFOP, en su calidad de entidad orientada a la investigación de interés público, mantenga focos de acción que potencialmente presentan conflictos de interés: la acción de apoyo a la regulación y la prestación de servicios privados a organizaciones reguladas. Por ello, el Consejo de IFOP debe realizar el ajuste institucional que sea consistente con el marco que defina SUBPESCA respecto de la investigación de interés público para pesca y acuicultura destinada a determinar medidas de regulación. Esto puede significar la decisión del Consejo de convertir al Instituto en una entidad de financiamiento privado que compita con otras en la provisión de este tipo de servicios para SUBPESCA, o bien concentrar su quehacer para convertirse en una propuesta de proveedor único para el Estado sólo en esta materia (financiamiento público).
- 6) En la normativa sectorial y ambiental que regula el ingreso al país de especies vivas para incorporarlas a la acuicultura, es imprescindible reforzar tanto los principios de evaluación de riesgos como los procedimientos de autorización y posterior control, de modo que aseguren resguardar el patrimonio sanitario y den respuesta oportuna a las iniciativas de inversión. Las medidas que se adopten requieren la participación de SUBPESCA, en tanto formulador de la regulación, y SERNAPESCA, como entidad encargada de la aplicación de la regulación.

---

<sup>109</sup> Los expertos consultados indican, preliminarmente, que experiencias interesantes para nuestro país son Sudáfrica, Noruega, Nueva Zelanda y EE.UU.

## Organización y gestión

### Recomendaciones generales

- 1) Se recomienda que las instituciones ordenen su gestión con un enfoque de productos estratégicos. Esto implica revisar tanto aspectos organizacionales, financieros como de procesos. Una visión integrada desde los productos estratégicos de cada institución (al menos SUBPESCA y SERNAPESCA) permitiría atender a clientes, usuarios y beneficiarios desde una lógica donde los procesos de las instituciones arman un mapa completo, coordinado y eficiente para el sector.
- 2) SUBPESCA, SERNAPESCA y la entidad que preste los servicios de investigación requeridos por SUBPESCA, actualmente IFOP, debieran establecer un acuerdo que permita definir un sistema de gestión del conocimiento integrado, basado en la información que surja regularmente de la actividad de cada una de estas instituciones, con el objeto de optimizar la generación y análisis de información que cada entidad genera. Este sistema podría contemplar al menos dos niveles: uno, de información reservada a las instituciones que formulan política y la regulan (SUBPESCA y SERNAPESCA)<sup>110</sup>, lo cual restringe el campo de acción de la entidad que preste los servicios de investigación requeridos por SUBPESCA; y un segundo nivel referido a la información que el Estado pone de libre acceso a la ciudadanía, que puede incluir antecedentes técnico científicos en los cuales se basaron las decisiones de regulación, bases de datos para que otras entidades de investigación o interesados efectúen sus propios cálculos y modelamientos de los recursos hidrobiológicos.

### RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR INSTITUCIÓN

#### SUBSECRETARÍA DE PESCA

- 1) Las definiciones de productos estratégicos y sus indicadores deben mejorarse para reflejar los aspectos sustantivos del quehacer de la institución. El rediseño de productos estratégicos debe evaluar la eliminación de aquellos asociados a financiamiento de acciones de fomento productivo y asistencia social.

En este sentido, se debe revisar la conveniencia de mantener directa relación con la gestión de fondos como FIP y FAP. Algunos instrumentos que componen el producto estratégico N° 5, específicamente los asociados a financiamiento de acciones de fomento productivo y asistencia social, pueden ser trasladados desde la Subsecretaría y asumidos por las instituciones encargadas de administrar este tipo de instrumentos, tales como los de CONICYT, CORFO, SERCOTEC en el caso de fomento, y FOSIS en el caso de las acciones de apoyo social. La labor de la Subsecretaría debe orientarse a desplegar las estrategias para canalizar la inversión de tales recursos hacia el sector pesca y acuicultura, más que a manejar programas propios para estos fines. Todos los informes no relacionados con aspectos estratégicos del sector (resoluciones y autorizaciones) son prescindibles para la institución y deberían ser de responsabilidad de SERNAPESCA, por ser la institución que debiera aplicar la normativa.

- 2) Debe adecuarse la estructura organizacional y los procesos que la soportan, asignando una mayor relevancia al rol de generación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y estrategias del sector. En particular debe relevarse y mejorarse la actual

---

<sup>110</sup> Una parte importante de ésta por su nivel de detalle es estratégica, por ejemplo la recolectada directamente desde las empresas del sector así como la informada regularmente por éstas.

capacidad de coordinación público-privada, que formalmente recae en instancias como los Consejos nacionales y zonales de pesca, pero que en la práctica asume SUBPESCA.

- 3) Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de la política y estrategia del sector, que sea consistente con iniciativas similares que lleva a cabo la Subsecretaría de Economía, específicamente con las iniciativas de evaluación que se están desarrollando en el marco de la Estrategia Nacional de Innovación (ENIC).

## **SERNAPESCA**

- 1) Ajustar las definiciones estratégicas, en particular los objetivos, productos estratégicos e indicadores para que cubran los ámbitos de resultados relevantes que reflejen efectivamente el cuidado por la sostenibilidad del sector.
- 2) Adecuar la estructura organizacional y los procesos que la soportan, considerando como criterio orientador la gestión de información en todos los niveles. Esta modificación requiere sanción legal (modificación DFL 1), debiendo estudiarse, entre otros aspectos, la conveniencia de mantener la actual Subdirección o bien crear dos Divisiones que expresen las áreas de negocios centrales del Servicio.
- 3) Reconfigurar el estatus y la distribución de recursos reposicionando las áreas claves del Servicio: Fiscalización, Acuicultura (Reglamento de Medidas de Protección, Control y Erradicación de Enfermedades de Alto Riesgo para las Especies Hidrobiológicas, RESA), Administración Pesquera (Reglamento Ambiental para la Acuicultura, RAMA).
- 4) El Departamento de Pesca Artesanal debe alinear su accionar de modo que no tenga una naturaleza distinta al sello de toda la institución: ente fiscalizador. En particular, no debe administrar fondos como el FFPA (de fomento a la pesca artesanal) que significan debilitar su posicionamiento como ente fiscalizador.
- 5) Definir procesos y modelos operativos a partir de sus productos estratégicos definidos soportados en TIC que cubran cada uno de los departamentos y unidades del Servicio. El modelo de negocios debe considerar que la base del conocimiento se soporta en modelos de datos integrados, con responsabilidades distribuidas: Departamento de Sistemas de Información y Estadísticas Pesqueras en datos e información (data warehouse) y la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones en el soporte de tecnologías y comunicación. La experiencia de IFOP en la implementación de sistemas de captura, transmisión y validación on line (Palm, GPS) y de sistemas de gestión de calidad de la información puede ser un buen punto de partida para SERNAPESCA.
- 6) Separar aquellas actividades de control (por ejemplo, Fiscalización e Inspección Pesquera y Acuicultura) que tienen una naturaleza distinta de aquellas actividades orientadas a proteger la sustentabilidad económica (Sanidad Pesquera y Departamento de Pesca Artesanal). La presencia de una Subdirección como respaldo y apoyo a la labor de la Dirección Nacional podría re-examinarse a la luz de la conveniencia de separar estos dos ámbitos<sup>111</sup>.
- 7) Integrar la implementación del Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA) a la lógica de fiscalización que representan hoy día el Departamento de Fiscalización e Inspección Pesquera y la Unidad de Acuicultura. Esto es, dentro de una lógica de estrategias de fiscalización integradas. Por ello, no resulta recomendable que la aplicación del reglamento ambiental (RAMA) quede a cargo del Departamento de Administración Pesquera y esté separada de las actividades que lleven a cabo los otros departamentos de fiscalización. Esta recomendación se fundamenta en que no tiene sentido que Acuicultura inspeccione un centro de cultivo desde el punto de vista sanitario animal (aplicación del Reglamento de Medidas de Protección, Control y Erradicación de Enfermedades de Alto

---

<sup>111</sup> La estructura del National Marine Fisheries Service, de EE.UU., que separa lo regulatorio (control) de la investigación científica, puede ser un punto de partida para dicho examen.

Riesgo para las Especies Hidrobiológicas, RESA) y en otro momento Administración Pesquera verifique el mismo centro desde el punto de vista del cuidado ambiental (aplicación del Reglamento Ambiental para la Acuicultura, RAMA), y luego cada inspector reporte a su jefatura los resultados de su cometido.

## **IFOP**

- 1) Ajustar las definiciones de sus productos estratégicos y los indicadores de desempeño, clarificando si su accionar será de exclusiva orientación pública o también dejará espacio para atender demandas privadas, en función de lo que defina SUBPESCA respecto de lo que se entiende por investigación de interés público. Una vez modificadas estas definiciones, adecuar la estructura organizacional y los procesos operativos del Instituto para determinar la mejor asignación de sus recursos humanos. Este proceso de cambio debiera considerar que enfocarse en un tipo de actividad (investigación de interés público, para regulación del sector) requerirá alinear los incentivos que la organización tiene actualmente para su funcionamiento, modificando la cultura orientada a la ejecución de proyectos.

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

**AGOSTO 2009**



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE ECONOMÍA,  
FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN

ORD. N° 4054 06 AGO. 2009

Unidad de Monitoreo y  
Evaluación  
111168809

**ANT:** ORD. N° 902 Enviado al Ministro de  
Economía, Fomento y Reconstrucción  
Sr. Hugo Lavados Montes

**ADJ.:**

- 1.- ORD. N° 1593 de la Subsecretaría de Pesca.
- 2.- Carta N° D/100067709 del Servicio Nacional de Pesca.
- 3.-PGE N° 316/DIR N° 557 del Instituto de Fomento Pesquero.

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
06 AGO. 2009
ENVIADO A: <i>Evaluación</i>

**MAT.:** Remite Respuesta Institucional al Proceso de Evaluación Comprehensiva del Gasto del Sector Pesca: Subsecretaría de Pesca, Servicio Nacional de Pesca, Instituto de Fomento Pesquero

**DE: JEAN JACQUES DUHART  
MINISTRO SUBROGANTE DE ECONOMIA,  
FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN**

**PARA: ALBERTO ARENAS DE MESA  
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

A través de la presente, remito a usted la respuesta institucional del Ministerio de Economía respecto del proceso, resultado, y recomendaciones de la Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG) del Sector Pesca: Subsecretaría de Pesca, Servicio Nacional de Pesca, e Instituto de Fomento Pesquero realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el marco del Protocolo de Acuerdo de la Ley de Presupuestos 2008.

Para el Ministerio de Economía resulta de fundamental importancia participar en los procesos de evaluación relacionados al ámbito de su competencia. En este contexto, para facilitar un proceso de colaboración mutua entre el Ministerio y las instituciones involucradas, se nominó como Coordinador Ministerial en estas materias al Jefe de la Unidad de Monitoreo y Evaluación. En consecuencia, tanto la respuesta institucional como los adjuntos reflejan dicho trabajo conjunto.



Por un lado, es importante relevar la oportunidad de esta evaluación, dado los grandes desafíos que está enfrentando el sector pesca en la actualidad, para lo cual se requiere de revisiones institucionales. En este contexto, los resultados de esta evaluación, en conjunto con el diagnóstico de fortalezas y debilidades de la institucionalidad pública pesquera encargado por la Subsecretaría de Pesca, nos entregan un marco a partir del cual es posible delinear las características que debiese tener una institucionalidad moderna que permita potenciar a este sector clave para el desarrollo de la economía chilena. Por otro, la compleja situación que enfrentó el sector pesca entre el segundo semestre de 2008 y principios de 2009, período durante el cual se desarrollo el estudio, significó que las prioridades institucionales estuviesen enfocadas en enfrentar una situación coyuntural muy negativa. Dado los anterior, los resultados y recomendaciones deben ser vistos en perspectiva, de forma tal de establecer compromisos que sean razonables y que contribuyan a mejoras institucionales sólidas para el sector en su conjunto.

Asimismo, compartimos plenamente la necesidad de que el Ministerio asuma un rol más activo en términos de definiciones estratégicas, mejoras al marco normativo vigente y a la distribución de los recursos, etc., por lo cual estamos avanzando en dicha dirección. Por ejemplo, tanto la Ley de Pesca que ingresó a trámite constitucional el quince de enero del año 2009 como la conformación de la mesa del salmón han sido iniciativas lideradas por el Ministerio de Economía.

Respecto de aspectos relacionados con el proceso en sí mismo tenemos las siguientes observaciones y sugerencias:

- i. Las instituciones evaluadas estuvieron siempre disponibles tanto para la entrega de información, como para la discusión de temas relevantes, y la entrega de comentarios durante las distintas etapas de elaboración del informe. En este sentido, creemos que hubiese sido útil sostener un mayor número de reuniones interinstitucionales en las distintas etapas del estudio, de forma tal de obtener una visión más global. Una excepción fue la reunión del 13 de marzo de 2009 durante la cual la firma consultora expuso las conclusiones finales preliminares, claramente una etapa muy tardía en el proceso.

- ii. Consideramos que hay espacio para mejoras en la planificación, de forma tal de que en cada etapa se prevea un tiempo razonable para las contrapartes, teniendo en cuenta el volumen de los documentos que son parte del informe.
- iii. En la misma línea, creemos posible hacer más sistemático y riguroso el proceso incorporación de comentarios de las instituciones evaluadas, documentando cómo se incorporan los comentarios y por qué ciertos comentarios no son incorporados.

Finalmente, tanto el Ministerio como las instituciones evaluadas agradecen la dedicación y esfuerzo del equipo de la Dirección de Presupuestos que lideró el proceso.

Los comentarios específicos respecto de cada una de las tres instituciones evaluadas se encuentran adjuntos.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



  
**JEAN JACQUES DUHART**  
**MINISTRO SUBROGANTE DE ECONOMIA,**  
**FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN**



  
HLM/HFM/DZM/lcm  
Distribución:  
Maria Teresa Hamuy (DIPRES)  
Paula Darville (DIPRES)  
Carla Banfi (DIPRES)  
Jorge Chocair Santibáñez (Subsecretaría de Pesca)  
Félix Inostroza Cortéz (Servicio Nacional de Pesca)  
Mauricio Braun Alegría (Instituto de Fomento Pesquero)  
Helmut Franken (Ministerio de Economía)  
Isabel Zuñiga (Ministerio de Economía)  
Juan José Soto (Ministerio de Economía)  
Irene Azócar (Ministerio de Economía)

ORD. (G.S.) N° 1593 /

ANT.: No hay.

MAT.: Envía respuesta al Informe Final de Evaluación Comprensiva del Gasto.

VALPARAÍSO, 04 AGO 2009

A : MINISTRO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN  
DE : SUBSECRETARIO DE PESCA

En relación con el Informe Final de Evaluación Comprensiva del Gasto, realizado durante el segundo semestre del año 2008 y principios del 2009, el que comprendió la evaluación del diseño institucional, a partir de la consistencia en las definiciones estratégicas, la gestión institucional, los resultados y el uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de Subsecretaría de Pesca, cabe destacar la utilidad de dicha Evaluación como herramienta que permitió el reconocimiento de las fortalezas y debilidades institucionales, y su aporte como insumo para efectuar cambios que promuevan el mejoramiento continuo de la gestión de esta Subsecretaría.

Respecto de las debilidades diagnosticadas, esta Subsecretaría estima, precisar algunos aspectos abordados:

- *Las prioridades gubernamentales definidas para la institución no están completamente reflejadas en sus definiciones estratégicas.*

Si bien, las prioridades gubernamentales constituyen un mandato explícito propio de programa de gobierno, esta Subsecretaría ha hecho esfuerzos encaminados al desarrollar actividades destinadas al cumplimiento de las prioridades gubernamentales definidas, modernizar y apoyar la pesca artesanal y la acuicultura de pequeña escala y fomentar el desarrollo tecnológico y el reforzamiento de la investigación, como base para el desarrollo de Chile como potencia alimentaria.

- *Las definiciones de productos estratégicos y sus indicadores son imprecisas e incompletas, no reflejando los aspectos sustantivos del quehacer de la institución.*
- *Los indicadores vigentes cuantificados son insuficientes para monitorear y evaluar las dimensiones y los ámbitos de control pertinentes para cada producto. Por lo tanto, no se valida la lógica horizontal de la matriz de ECG.*

Consolidando estas dos observaciones, cabe señalar que en la actualidad la Subsecretaría de Pesca, se encuentra trabajando en la redefinición de sus productos estratégicos y en el establecimiento de indicadores de resultado, que midan el impacto y la calidad de éstos, con el propósito de entregar información respecto del grado de eficiencia de la gestión institucional, en función de los recursos destinados para este fin. En este sentido, se espera migrar a un modelo de administración por

En este sentido cabe señalar que la Subsecretaría se encuentra a la espera de los resultados contenidos en la consultoría de levantamiento de procesos y perfiles, que contempla dentro de sus productos, el rediseño de la estructura funcional de esta institución. Lo anterior sobre la base de una lógica orientada a los productos estratégicos, misión y objetivos estratégicos definidos. Así mismo, se estima necesario dejar en claro la necesidad de desarrollar la labor de evaluar aquellos proyectos e iniciativas de fomento productivo, en cuanto éstos se enmarquen dentro de la normativa y estrategias de largo plazo definidas para el sector. Ello, a fin de no desperdiciar recursos del Estado en el financiamiento de iniciativas que no son consistentes con las políticas del sector, contribuyendo con ello a minimizar los riesgos asociados a los recursos invertidos con este fin, y liberando recursos para otras necesidades no atendidas.

- *Los criterios de diseño y los resultados obtenidos de los fondos FIP y FAP no están alineados con los objetivos estratégicos de la SUBPESCA.*

Se reconoce que los diseños FIP y FAP, no son del todo consistente con los objetivos estratégicos de Subpesca, pero cabe señalar en este punto que por especial mandato de la Ley, ambos Fondos son administrados por un Consejo, el que define sus prioridades, por tanto, cualquier adecuación y rediseño debe, necesariamente pasar por una discusión y aprobación de los consejos respectivos.

- *Hay consenso que el atraso en el desarrollo informático en la Subsecretaría es significativo, afectando la agilidad de la gestión de la institución.*

Efectivamente, la Subsecretaría asume esta debilidad y se compromete a trabajar para la definición de roles y acciones específicas, dirigidas todas ellas a fortalecer esta área como un proveedor estratégico que contribuya eficaz y eficientemente a un mejor desarrollo de los procesos institucionales. Es así como a partir del año 2009 ha comenzado a desarrollar proyectos que permiten dar respuesta a las necesidades de incorporar TIC's en los procesos de provisión de los productos estratégicos institucionales. Se continuará con un análisis profundo de los procesos de negocio y de las necesidades de incorporar tecnologías de la información, así como también definir roles y responsabilidades, que contribuyan a configurar esta unidad en el rol estratégico que le corresponde.

Respecto de las recomendaciones emanadas del resultado final de este Estudio, la Subsecretaría de Pesca hace suyo el desafío de implementar las recomendaciones señaladas, las que se analizarán en los siguientes puntos:

- *Las definiciones de productos estratégicos y sus indicadores deben mejorarse para reflejar los aspectos sustantivos del quehacer de la institución.*

Respecto a esta recomendación cabe señalar que la Subsecretaría de Pesca, a la fecha de este informe, se encuentra trabajando en el proceso de revisión y análisis de las Definiciones Estratégicas a fin de ser presentados en el Ley de Presupuestos 2010 y sobre la base de este proceso se analizarán y redefinirán aquellos objetivos estratégicos que luego de los resultados obtenidos de este proceso de evaluación, sean susceptibles de reformular y precisar. Respecto a los Productos Estratégicos, dentro del mismo proceso de revisión, se están consolidando los productos estratégicos y considerando aquellos productos finales, de modo tal de priorizar indicadores relacionados directamente con el productos y/o el resultado del mismo, en función del nivel de actividad y distribución del presupuesto destinado para su provisión.

- *El rediseño de productos estratégicos debe evaluar la eliminación de aquellos asociados a financiamiento de acciones de fomento productivo y asistencia social. En particular revisar la conveniencia de mantener directa relación con la gestión de fondos como FIP y FAP.*

Respecto del Fondo de Investigación Pesquera (FIP), único Fondo que financia investigación para la administración y manejo pesquero, cabe señalar que considerando los estudios realizados por el FIP, de importancia para la recopilación de información científica y técnica, específica en el ámbito pesquero y de acuicultura y reconociendo el presupuesto destinado para este fin, se establece que el producto generado por dichos estudios es imprescindible para apoyar la toma de decisiones en el ámbito del establecimiento de medidas de administración del sector pesquero y acuicultor. Junto con lo anterior, se destaca que este producto es consistente con los objetivos estratégicos institucionales y responde a los requerimientos que la propia normativa regulatoria impone a esta Subsecretaría como actor relevante en los procesos de definición de políticas y normativas que regulen el quehacer del sector. Ahora en cuanto al FAP, cabe destacar que este fue creado por la Ley 19.849, publicada en el Diario Oficial el 26 de diciembre del año 2002, y financiado a partir del incremento de las patentes pesquera a contar del año 2003.

- *Se recomienda que cada una de las instituciones ordene su gestión con un enfoque de productos estratégicos y redefinan su presupuesto e indicadores de desempeño con esta lógica.*

Se acepta esta recomendación y esta Subsecretaría se compromete a desarrollar un trabajo institucional encaminado a partir de los distintos instrumentos de gestión existentes (SIG, Matriz de Riesgos, Presupuesto Institucional, Procesos Estratégicos) a redefinir su gestión sobre la base de un enfoque basado en la provisión de sus productos estratégicos. Lo anterior a fin de asegurar tanto el normal desarrollo de las actividades que contribuyan a una eficiente y eficaz entrega de los productos estratégicos, como al eficiente control tanto de su gestión institucional como su gestión financiera. Se reconoce la necesidad de generar un cambio en la cultura institucional a fin de que se logre una transversalización de los procesos y una visión integrada estratégica. Junto con lo anterior, reconocer que los procesos de soporte deber redefinirse a modo que cumplan eficientemente su rol de facilitadores de los procesos relacionados con la provisión de productos estratégicos. Expuesto lo anterior, se trabajará en la confección de un mapa estratégico que permita lograr una alineación en la gestión institucional.

- *Debe adecuarse la estructura organizacional y los procesos que la soportan, asignando una mayor relevancia al rol de generación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y estrategias del sector. En particular debe relevarse y mejorarse la actual capacidad de coordinación público-privada, que en esencia se ha encargado a SUBPESCA.*

En este sentido cabe destacar que la Subsecretaría de Pesca, desde comienzos del año 2009 se encuentra desarrollando una consultoría que tiene como propósito plantear un nuevo diseño institucional funcional, que permitan migrar hacia un diseño organizacional eficiente que permita un adecuado control de cada uno de los procesos y subprocesos institucionales que se desarrollan. Con ello, se espera iniciar un procesos de redefinición de roles y responsabilidades que le competen a cada una de las unidades técnicas, a fin de relevar aspectos claves propios del ciclo de las políticas públicas referidos al seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias del sector.

Respecto del proceso de mejora de la capacidad de coordinación público - privada se estima conveniente señalar que en la actualidad existen diversas iniciativas:

relativas a generar dicha coordinación, ejemplo de ello lo constituyen las diversas mesas de trabajo, las cuales tiene por objeto lograr una adecuada coordinación que permita un consenso entre los distintos actores públicos y privados que contribuyan a mejorar la gobernabilidad del sector. Pese a lo anterior, se reconoce la necesidad de sistematizar y fortalecer el seguimiento y formalización de estos procesos de coordinación y en este sentido se compromete un trabajo institucional destinado al fortalecimiento de estas instancias, sobre la base de un trabajo exploratorio, ya que para su instalación se requerirá comprometer recursos.

- *SUBPESCA debiera enfocar su accionar en cumplir el rol de formulación y evaluación de políticas y de diseño de la regulación, haciéndose cargo del mandato de formulación, implementación y evaluación de la política, no sólo de una fase (formulación).*
- *El diseño e implementación en SUBPESCA de un sistema de monitoreo y evaluación de la política y estrategia del sector debe ser consistente con iniciativas similares que lleva a cabo la Subsecretaría de Economía.*

Sobre este punto, cabe destacar que la Subsecretaría de Pesca, a través de su Departamento de Análisis Sectorial realiza tareas vinculadas con el proceso de seguimiento y evaluación de las políticas del sector. Sin perjuicio de ello, se compromete a reforzar este rol y evaluar los costos asociados a la implementación de sistemas que permitan un eficiente monitoreo de los procesos de implementación y evaluación de las políticas sectoriales.

- *Fortalecer la capacidad institucional de la SUBPESCA para desarrollar instrumentos de planificación.*

En relación a esta recomendación, la Subsecretaría de Pesca asume el compromiso de trabajar sobre la base de un diseño de Plan Estratégico Institucional que permita implementar instrumentos de planteamiento estratégico que permitan reasignar recursos financieros y humanos hacia los objetivos y actividades centrales de la institución, a fin de orientar la gestión al logro de resultados. Cabe destacar que este año se está trabajando en el diseño de un Cuadro de Mando de Control Integral, bajo la metodología de Balance Score Card.

- *El gran volumen de producción de documentos (informes técnicos, memorándum, estudios) es un reflejo de la necesidad de evidenciar la transparencia en la toma de decisiones para el sector. SUBPESCA debe buscar la forma de legitimar los mecanismos e instancias de toma de decisiones de una manera más ágil que le permita liberar recursos para enfocarse en los aspectos más sustantivos de política y estrategias para el sector.*

Respecto a esto se debe establecer claramente que el proceso de establecimiento de medidas de administración, está establecido en la LGPA, la cual indica expresamente, que las medidas de administración deben basarse en "**informe técnico fundado**", y en este sentido, la cantidad de informes técnicos y estudios que respaldan la toma de decisiones, son aquellos necesarios para aportar los datos biológico pesqueros, que orientan la toma de decisiones sobre la base de una realidad objetiva y observable.

- *Estudiar las modificaciones legales y reglamentarias necesarias de implementar para resolver los vacíos existentes en la LGPA vigente.*

Respecto a este tema, esta Subsecretaría se compromete a continuar con su trabajo para avanzar en materia normativa, por medio de reglamentos y proyectos de Ley que sean necesarios para resolver los vacíos legales existentes en la Ley General de

Pesca y Acuicultura, los cuales estarán controlados y monitoreados a partir de los instrumentos asociados a los convenios de desempeño colectivo y los compromisos gubernamentales, y contenidos en la agenda normativa, instrumento que consolida las iniciativas legales que desarrolla esta Subsecretaría. Se reconoce la limitación relevada en este estudio respecto de generar instrumentos eficientes de diagnóstico de los requerimientos normativos del sector.

Para finalizar, agradecer la oportunidad que genera esta Evaluación, la cual entrega insumos y hallazgos relevantes para la revisión de la institucionalidad pesquera, que ciertamente contribuirá a fortalecer el trabajo conjunto, la coordinación y gobernabilidad del sector Pesquero y Acuicultor nacional. Así mismo, agradecer la disposición del equipo de la Dirección de Presupuestos, encabezado por la Sra. Jasmín Soto y Carla Banfi, quienes acompañaron a esta Subsecretaría en el proceso de revisión de la gestión institucional.

Saluda atentamente a Ud.



*Jorge Chocair Santibanez*  
**JORGE CHOCAIR SANTIBANEZ**  
Subsecretario de Pesca



DBP/xmn

**DISTRIBUCIÓN**

1. Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción
2. Asesor Sr. Ministro de Economía, Sr. Juan José Soto
3. Jefe Unidad de Monitoreo y Evaluación, Sr. Helmut Franken M
4. Archivo Of. Partes
5. Archivo UPCG



GOBIERNO DE CHILE  
SERVICIO NACIONAL DE PESCA



100067709

Valparaíso, 03 de Agosto 2009

Señor  
Hugo Lavados Montes  
Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción  
Presente

REF.: Correo-e de la Jefa del Depto de  
Evaluación Dipres de 30.07.09

De mi mayor consideración:

Con relación al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto recepcionado mediante correo-e de la REF., a continuación se expone la posición del Servicio Nacional de Pesca en esta materia.

1. *Proceso de evaluación.* En términos generales se considera adecuado el proceso llevado a cabo para desarrollar la evaluación, en lo que se refiere a la participación de los diferentes estamentos de la institución.
2. *Resultados de la evaluación.* En esta materia, debo señalar que la institución comparte en términos generales el diagnóstico, los resultados y las conclusiones de la evaluación realizada; sin embargo, se considera indispensable efectuar los siguientes alcances:

#### 2.1 Conclusiones sobre el diseño

- a) Corresponde al Servicio Nacional de Pesca el control sanitario de las exportaciones, función que se encuentra establecida en la Ley General de Pesca y Acuicultura y es parte de la misión del Servicio. En tal sentido, es preciso señalar que el asegurar la sustentabilidad de los recursos no sólo debe circunscribirse al ámbito extractivo, sino que debe necesariamente ser extensivo a garantizar el origen de los productos derivados de la pesca y la acuicultura, asegurando la inocuidad de éstos al consumidor.

No existe otra institución pública en Chile, que garantice la inocuidad de los productos del mar que se elaboran y que controle la cadena completa de



producción (Trazabilidad del producto). Esto es, evidentemente una ventaja y no una contradicción como se señala en el informe.

Los mercados internacionales exigen hoy conocer el origen de las materias primas que dan vida a los productos de exportación, por tal razón se debe entender que el proceso de fiscalización es uno solo, es decir que comprende la integración desde la fase extractiva, procesamiento hasta la certificación de los productos, entendiéndola como una cadena de valor.

- b) Un segundo comentario dice relación con aquellas funciones de fomento productivo que el consultor reconoce equivocadamente en el Servicio Nacional de Pesca, por el hecho que la Ley general de Pesca crea el Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal en manos de un Consejo, cuya presidencia corresponde al Director Nacional del Servicio. Este Fondo cuenta con una Secretaría Técnica encargada de ejecutar los acuerdos del Consejo; secretaría que opera de manera independiente del Servicio e incluso en otras dependencias. De esta forma, actualmente el Servicio presta apoyo técnico a este Consejo, apoyo que va en rápida disminución, toda vez que éste ha aumentado su capacidad de gestión y en ese contexto, la participación del Servicio ha sido de suplencia. En definitiva es necesario precisar que es erróneo asociar el Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal al Servicio.

## 2.2 Conclusiones sobre la Organización y Mecanismos de Gestión

- a) Sin duda es relevante haber identificado la necesidad de estudiar un modelo de organización que responda de mejor manera al escenario actual del sector; sin embargo, es preciso tener presente que tal modelo debe analizarse de acuerdo a las características y escenarios del negocio de Semapesca y de la realidad sectorial, de manera de prestar un servicio a los usuarios acorde a la realidad comercial de hoy y no de una realidad de hace diez y siete años.
- b) Un aspecto sensible del análisis corresponde a las remuneraciones. En tal sentido y asociado a lo señalado precedentemente, es necesario considerar que si el Servicio cumple un rol fiscalizador, resulta relevante entonces estudiar un ajuste de manera de reconocer dicho rol.
- c) A partir del año 2004 se comenzó a aplicar una matriz de actividad sectorial nacional-regional, que permite la asignación de recursos en concordancia con los distintos niveles de actividad y relevancia de los programas junto a su localización, constituyendo el marco básico sobre el cual posteriormente se analiza el presupuesto asignado.

## 2.3 Conclusiones sobre los Resultados

Los resultados vinculados con la efectividad de los procesos aplicados a la fiscalización de la normativa pesquera no es un aspecto fácil de medir, ya que son innumerables las variables asociadas a ello, pudiendo señalar por ejemplo

aquellas asociadas al medio ambiente, a los diseños de administración de las pesquerías, a la modalidad de emisión de normas, entre otros. En términos generales, los indicadores utilizados para respaldar la baja efectividad no es una relación lineal entre la fiscalización y éxito en los Tribunales.

### 3. Recomendaciones

El Director que suscribe tiene entre sus compromisos, el proponer una estructura organizacional acorde a los nuevos desafíos del Servicio y que procure proporcionar las herramientas necesarias para la nueva institucionalidad de SERNAPESCA, trabajo que actualmente se encuentra en desarrollo. A través de esta meta, se espera implementar todas aquellas recomendaciones que emanan del Informe Final objeto del presente análisis, previa consideración del Señor Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, y de las atribuciones y herramientas legales de que dispone el Director Nacional del Servicio.

Saluda atentamente a Usted,



FELIX INOSTROZA CORTÉS  
DIRECTOR NACIONAL  
SERVICIO NACIONAL DE PESCA

### DISTRIBUCIÓN

- Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Director de Presupuestos
- Archivo



INSTITUTO  
DE FOMENTO  
PESQUERO

IFOP/2009/PGE/N° 316/DIR/N° 557

Mat.: Formula observaciones al Informe Final  
Evaluación Comprehensive del Gasto,  
Sector Pesca, 2008".

Adj.: Informe observaciones

Valparaíso, 5 de agosto de 2009

Al : Sr. Ministro de Economía

Del : Director Ejecutivo del Instituto de Fomento Pesquero

En relación con el Informe de Evaluación comprehensiva del Gasto de nuestra institución, desarrollado por Santiago Consultores Asociados, que comprendió el estudio de la Gestión realizada entre los años 2003, hasta el año 2007, IFOP manifiesta su conformidad con el trabajo realizado, reconociendo la utilidad del profundo análisis efectuado a las tres instituciones involucradas.

En este contexto se valora tanto el esfuerzo realizado por la empresa Santiago consultores Asociados, como del equipo interno de nuestra institución que participó, a pesar del cambio de Dirección Ejecutiva de IFOP, que se realizó durante el desarrollo de este estudio.

Respecto de la importancia de este informe para la toma de decisiones en el sector Pesca, consideramos de la mayor relevancia incorporar una parte sustantiva de las recomendaciones efectuadas, para lo cual estableceremos un procedimiento de común acuerdo con la Dirección de Presupuestos, con recursos, plazos y metas definidas.

En virtud de lo solicitado, me permito adjuntar un informe con las precisiones relevantes, que complementarán lo expuesto por la empresa asesora, destacando las medidas que requerirán esfuerzos adicionales para lograr su eventual implementación.

Finalmente reitero a usted, la disposición de este Instituto para aclarar o complementar cualquier antecedente relacionado con esta materia.

Mauricio Brañín Guevara  
Director Ejecutivo

DISTRIBUCIÓN  
MINECON  
IFOP

DIRECCION NACIONAL  
Valparaíso  
Blanco 839, Casilla 8-v  
Fono: 56 - 32 - 32 20 00  
Fax: 56 - 32 - 32 23 45  
e-mail: info@ifop.cl

FC-3/IT-2/PD-4-1

Página 1 de 3

WWW.IFOP.CL

## OBSERVACIONES AL INFORME FINAL EVALUACIÓN COMPRESIVA DEL GASTO INSTITUTO DE FOMENTO PESQUERO

El Instituto e Fomento Pesquero valora el trabajo realizado por la consultora, así como la disposición mostrada por las contrapartes involucradas en el proceso de evaluación.

Sin embargo es de nuestro interés que en el marco del quehacer institucional se corrijan las asimetrías que se desprenden del documento en cuanto a la fuerte presencia del tema pesquero por sobre la acuicultura. Al respecto se sugiere incorporar lo siguiente:

- ✓ Agregar (lo indicado en negritas) en el subproducto estratégico 1,2, Evaluación directa de especies pesqueras, **acuícolas y su ambiente**: luego de "método de producción de huevos, (borrar "y") evaluación de condiciones bio - oceanográficas", **ambientales y sanitarias** esto implicaría destacar en rojo el organigrama del producto estratégico 1 agregar al proceso del producto estratégico 3 abajo antes de oceanográfico **"ambientales"**
- ✓ En recomendaciones para IFOP escritas en la presentación de la consultora donde se indica "incipiente" en acuicultura agregar "incipiente **en términos de financiamiento público**" entendiéndose que existe una asimetría de mercado particularmente en el caso de la acuicultura y las fuentes de financiamiento que tienden a confundirse con lo privado a nivel de estado

En cuanto a las recomendaciones del estudio, compartimos su importancia pero manifestamos que ellas están supeditadas a acciones externas a IFOP particularmente en temas asociados a la investigación de interés público donde la Subsecretaría de Pesca debe efectuar y declarar su ámbito y marco de pertenencia.

En términos de productos estratégicos e indicadores de desempeño dada la configuración jurídica de IFOP se evaluará caso a caso la pertinencia de considerar ambos tipos de clientes. Nuevamente la configuración definitiva esta fuertemente relacionada con la primera recomendación donde se destaca la sugerencia de realizar un benchmark con instituciones extranjeras donde coexisten ambos productos. En este sentido es relevante indicar la necesidad de complementos presupuestarios para realizar la tarea en forma oportuna y objetiva.

Complementariamente a lo señalado anteriormente, se debe destacar la importancia para nuestra institución del Producto Estratégico 4 (Prestación de Servicios a Privados), donde nuestra institución ha demostrado confianza, altos niveles de calidad y solidez en la relación con el sector privado, por lo que cualquier decisión que se adopte en el futuro deberá contener este producto.

La adecuación de los procesos y estructura institucional obedece claramente a la mejor asignación de los recursos humanos. Nuevamente la recomendación está anclada a una declaración exógena que debe negociarse con la Subsecretaría de Pesca. En este marco IFOP está abierto a iniciar discusiones que permitan focalizar a la Institución en los ámbitos que se determinen,

empero es claro que esto pasa por una revisión profunda de la actual institucionalidad pesquera nacional, y no sólo por IFOP. Sin un marco concordado es complejo alinear los incentivos internos para ordenar procesos que lleven a una mejor performance institucional.

La percepción de la imagen corporativa aparece descontextualizada dado los incentivos de mercado actuales y la indefinición de terceros sobre el concepto de "investigación de interés público". El tema se profundizará en función de los avances en la discusión y acciones para mejorar la institucionalidad pesquera nacional. Es importante considerar presupuesto incremental para los años venideros.