

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA FONDO DE INVESTIGACIÓN PESQUERA

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2004

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – Nº 05
PROGRAMA FONDO DE INVESTIGACIÓN PESQUERA (FIP)**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2000 – 2003.
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2004: \$ 2.211 millones**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a que la administración pesquera alcance el desarrollo sustentable del sector pesquero.

1.2. Propósito

Generación de estudios técnico-científicos necesarios para fundamentar la adopción de medidas de administración pesquera y de acuicultura

1.3. Población Objetivo y Beneficiaria

Los beneficiarios del programa son las entidades reguladoras que utilizan los estudios generados por el programa: Subsecretaría de Pesca, Servicio Nacional de Pesca, Consejos Zonales de Pesca, Consejos Regionales de Pesca, Consejo Nacional de Pesca y Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Fondo de Investigación Pesquera (FIP) financia estudios de investigación pesquera y acuícola necesarios para diseñar, determinar y fundamentar medidas de administración pesquera. El FIP es administrado por el Consejo de Investigación Pesquera (CIP), instancia de carácter público, responsable por la evaluación y selección de los proyectos. El Consejo está conformado por el Subsecretario de Pesca, que lo preside, el Presidente del Comité Oceanográfico Nacional (CONA), quien subroga al primero, y por seis profesionales designados por el Presidente de la República, a proposición del Consejo Nacional de Pesca (CNP)². Los aspectos operativos del FIP son responsabilidad de la Subsecretaría de Pesca, que realiza las funciones de Secretaría Ejecutiva del CIP.

El artículo N° 43 de la ley General de Pesca establece que los titulares de autorizaciones de pesca podrán hacer aportes directos en dinero al FIP, y dichos aportes serán deducibles de las patentes que deben pagar al año siguiente.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Fondo de Investigación Pesquera en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² El Consejo Nacional de Pesca es un órgano consultivo y resolutorio que cuenta con 19 miembros que representan a las distintas autoridades y agentes del sector. El Presidente de la República nombra 7 miembros con acuerdo de tres quintos del Senado

El FIP consta de un único componente “Estudios efectuados”, cuyo proceso de producción se describe a continuación^{3/}:

La Subsecretaría de Pesca recibe de los Consejos Zonales de Pesca (CZP)^{4/} y del Consejo Nacional de Pesca, las propuestas de estudios que estas instancias estimen necesarios.

Dentro de los 60 días siguientes a la recepción de las propuestas de los CZP, la Subsecretaría de Pesca propone un programa anual de proyectos al Consejo de Investigación Pesquera (CIP), el cuál puede modificar o excluir estudios propuestos por los CZP y también incluir nuevos proyectos. Aún cuando el CIP no explicita formalmente los criterios utilizados para priorizar los estudios propuestos por los CZP; el programa anual incorpora al menos los estudios necesarios para respaldar la determinación de cuotas de captura, en las pesquerías sometidas a dicho régimen, y eventualmente estudios en otras áreas de acuerdo a sus necesidades de información.

El CIP establece el programa anual definitivo considerando el presupuesto disponible. El CIP a través de su Secretaría Ejecutiva, elabora los términos técnicos de referencia de los proyectos consignados en el Programa anual y llama a concurso público.

El CIP verifica en acto público el cumplimiento de lo estipulado en las bases administrativas. Las propuestas aceptadas son sometidas a evaluación, para lo cuál se contrata a dos evaluadores externos por propuesta, quienes califican la calidad técnica de las mismas y asignan un puntaje a cada una de ellas. La Secretaría Ejecutiva elabora un informe general de evaluación, el que es sometido al CIP para que asigne o declare desierto los proyectos. Una vez asignados los proyectos, la Secretaría Ejecutiva procede a la contratación de los consultores ejecutores.

La ejecución de los proyectos es supervisada por el CIP a través de los informes de avance, pre-informe final e informe final, para lo cual, también se cuenta con el apoyo de evaluadores externos contratados para esta tarea.

La actividad de difusión es la culminación del ciclo de producción del componente. Para esto se gestiona la difusión de los respectivos informes finales y la publicación de sus resultados en la página Web del FIP.

1.6. Antecedentes Financieros

El presupuesto asignado al Fondo el año 2000 fue de \$ 2.317 millones, manteniéndose en un nivel similar durante todo el período de evaluación, con excepción del año 2002 en que el presupuesto fue de \$1.596 millones. El gasto efectivo ha seguido un patrón similar al presupuesto, debido a que la ejecución presupuestaria del programa fue durante todo el período cercana al 100%.

³ El proceso de producción del componente del programa se establece en la Ley General de Pesca y Acuicultura (párrafo 2, artículos 95º, 96º y 97º del DS 430) y es precisado en el reglamento de asignación de proyectos (DS 100 de 1993 del Minecon) y en los DS 201 de 1998 y 178 de 2003, ambos de Minecon, que definen las Bases Administrativas de los concursos.

⁴ Existen 5 Consejos Zonales de Pesca en el país, cada uno con 19 miembros que representan a las autoridades regionales del sector, a empresarios, trabajadores y pescadores artesanales. Deben ser consultados y deben resolver en las materias que especifica la ley.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El panel plantea que el problema que dio origen al programa esta bien definido, por cuanto para la administración pesquera es fundamental contar con el conocimiento para regular las pesquerías. La Ley de Pesca entrega a la Subsecretaría de Pesca la función de coordinar la investigación pesquera y crea el FIP para financiar los estudios necesarios que permitan contar con la información que respalde la adopción de medidas de manejo de éstos recursos.

El diseño global del programa es adecuado. El procedimiento utilizado para conformar el programa de proyectos de investigación considera la participación de todas las instancias del sector pesquero, lo que debiera asegurar la pertinencia de los estudios realizados. Del mismo modo, el procedimiento de adjudicación de los proyectos a través de licitación pública debiera asegurar que éstos sean desarrollados por profesionales y empresas consultoras técnicamente calificados.

En términos generales la lógica vertical de la matriz del marco lógico se considera adecuada. El componente que plantea el programa es pertinente para el cumplimiento del propósito y contribuye al logro del fin.

La lógica horizontal de la matriz del marco lógico se valida parcialmente, puesto que si bien los indicadores elaborados son adecuados, existen condiciones externas que son críticas para el logro de los objetivos del programa que debieran ser incorporados como supuestos; por ejemplo: que exista competencia efectiva entre las entidades y empresas consultoras que se presentan al concurso de proyectos.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional del Programa se estima adecuada para la producción del componente. Las funciones y responsabilidades para la formulación y ejecución de los proyectos están claramente definidas.

En la etapa de ejecución del proyecto se cuenta con los mecanismos de control necesarios. En efecto, la supervisión y el seguimiento de los proyectos, es realizada por evaluadores externos especialistas en el tema del proyecto, que están inscritos en el registro de evaluadores. Los ejecutores entregan informes durante el desarrollo del proyecto que dan cuenta de las actividades realizadas y los resultados obtenidos, los que son calificados por los evaluadores externos basándose en un formato de evaluación de informes. Este formato de evaluación se considera adecuado.

El procedimiento de FIP establece que los consultores que evalúan las propuestas, así como los evaluadores encargados del seguimiento de la ejecución de los estudios, no deben ser conocidos por los ejecutores de los proyectos. Lo anterior, hace inviable el que el evaluador de seguimiento realice supervisión en terreno o que tenga reuniones de análisis con los consultores ejecutores. El panel plantea que el anonimato de los evaluadores puede influir negativamente en la calidad del proceso de seguimiento.

La regulación de potenciales conflictos de intereses y las incompatibilidades establecidas para ser evaluador del FIP son escasas, permitiéndose incluso que funcionarios públicos puedan ser evaluadores, siempre que realicen esta actividad fuera de su jornada ordinaria. Tampoco está suficientemente

regulada la independencia de los consultores evaluadores respecto de los consultores ejecutores, puesto que no se aplican periodos de exclusión para realizar uno u otro rol.

Finalmente, la evaluación señala la necesidad de sistematizar la información sobre utilización de los estudios por parte de las entidades reguladoras, para hacer posible la medición y evaluación del logro del programa a nivel de propósito.

2.3 Eficacia y Calidad

Durante el período de evaluación el FIP financió entre 22 (año 2002) y 30 estudios anuales (año 2003).

Se considera que los estudios generados por el FIP responden a los requerimientos, puesto que un análisis general sobre el estado de explotación de las pesquerías y el número de proyectos financiados por pesquerías, indica que las áreas que presentan un mayor deterioro o nivel de explotación (pelágicos – demersal - bentónicos) son las que concentran un mayor número de estudios.

Respecto de la utilización de los estudios generados por el FIP por parte de la entidades reguladoras, un estudio puntual para el 2002 (medidas para el 2003), determinó que de un total de 18 informes técnicos elaborados por la Subsecretaría de Pesca para definir Cuotas Globales Anuales de Captura, 14 contaron con el respaldo de un estudio del FIP (un 78%).

La relación de uno a tres entre estudios aprobados y estudios propuestos por los CZP sugiere que podría existir un déficit de estudio en ciertas áreas, sin embargo no existe información para determinar la relevancia y pertinencia de los estudios rechazados.

2.4 Eficiencia y Economía

Eficiencia

El indicador de costo promedio por proyecto no admite una clara interpretación, porque la unidad proyecto es heterogénea⁵, por lo tanto si bien se presenta una disminución de este indicador, de \$82 millones el año 2002 a \$61 millones el 2003. Dicha disminución no puede interpretarse directamente como un aumento de la eficiencia del programa puesto que podría haber ocurrido, por ejemplo, por el tipo de estudio o por una reducción de las exigencias de los estudios, entre otros posibles factores.

No fue posible estimar con precisión los gastos administrativos del FIP por cuanto el gasto total del programa se registra sobre una base de gasto comprometido y el costo de producción del componente (costo de los estudios) se registra sobre la base de pagos efectivos.

El programa tiene un diseño que promueve la eficiencia a través de la competencia en la asignación de proyectos. No obstante, el análisis de la información sobre resultado de las licitaciones evidencia que esta condición de competencia se estaría cumpliendo en forma limitada, dado que (i) en los últimos 4 años la mayor parte de los fondos se han adjudicado en licitaciones con una sola oferta (los proyectos con 3 ofertas o más han fluctuado entre el 16% y el 31%, siendo siempre minoritarios); (ii) el IFOP ha concentrado el 50% de los proyectos y un 64% de los fondos adjudicados, (ii) en el 68% de los proyectos que se ha adjudicado esta institución ha sido el único oferente. El resultado es que alrededor del 50% de los fondos del FIP se destinan a proyectos en que el IFOP presenta la única oferta.

⁵ El costo de un estudio varía entre los \$26 millones y los \$258 millones durante el período de evaluación.

Lo anterior está fuertemente explicado por el hecho que la Subsecretaría de Pesca cede al IFOP la operación y administración de la nave Abate Molina, otorgándole además un monto anual para costos de operación y mantención (incluyendo tripulación) de alrededor de \$ 500 millones. Esto hace que el IFOP compita en condiciones ventajosas respecto de los otros oferentes

Economía.

Los aportes realizado al FIP por los titulares de permisos de pesca, han superado en todos los años al presupuesto asignado al Programa. Por lo que se puede afirmar que desde el año 2000 en adelante, este programa se ha financiado enteramente con los aportes de los privados⁶.

El FIP ha mostrado una ejecución presupuestaria cercana al 100% en los años bajo análisis; salvo el año 2002 en que este indicador fue un 98%.

2.5 Principales Recomendaciones

1. Analizar y adoptar medidas que aseguren que las licitaciones de estudios son efectivamente competitivas, esto es con más de un oferente. La calidad y eficiencia de los estudios que realiza el fondo depende en forma crítica de que exista competencia en la adjudicación.
2. Se deben analizar y adoptar medidas para que la nave Abate Molina, de propiedad de la Subsecretaría de Pesca, constituya un recurso disponible para cualquier proponente que realice la mejor oferta, y no una barrera de entrada a favor de un determinado proponente. Para ello se puede entregar la operación y administración de la nave a un armador independiente (junto con los fondos pertinentes) o mantener la función de armador del IFOP con la obligación de ponerla a disposición de cualquier adjudicatario de estudios, bajo términos contractuales y tarifarios preestablecidos.
3. Ampliar las incompatibilidades establecidas para los evaluadores, incluyendo el no tener relación directa o indirecta con el proponente o el ejecutor durante al menos seis meses antes y después de la fecha de la respectiva evaluación. Se recomienda prohibir la participación de funcionarios públicos en el rol evaluaciones, o al menos excluir a los que se desempeñen en instituciones del sector o vinculadas al sector.
4. Incorporar el a las funciones de los evaluadores seguimiento en terreno y reuniones con los consultores ejecutores. Lo anterior implica eliminar la condición de anonimato de los evaluadores de seguimiento.
5. Llevar un registro del grado en que las medidas adoptadas han utilizado antecedentes de los estudios realizados y del grado en que los estudios han servido para fundamentar medidas o para descartar la necesidad de adoptarlas. Lo anterior permitiría evaluar el propósito del programa.

⁶ / En el período evaluado los aportes de privados al FIP han sido de entre un 35% y un 201% superior al presupuesto del Programa.

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

JUNIO 2004

Valparaíso, 8 de junio de 2004

Carta N° 339

María Teresa Hamuy P.
Jefa del Departamento de Evaluación
Dirección de Presupuesto
Teatinos 120, Piso 6
SANTIAGO

Ref.: Observaciones al informe final
preparado por el Panel de
Evaluación del FIP.

De mi consideración:

Por este intermedio hago llegar a Ud., los comentarios al informe final preparado por el Panel de Evaluación del Programa FIP, para que sean incorporados, o en su defecto, citados como anexo del informe, de manera que puedan ser considerados por las autoridades que utilizarán el informe con fines de gestión. Sobre al particular señalo a Ud., lo siguiente:

1. El programa de investigación del FIP está constituido principalmente por estudios que entregan información fundamental para conocer el estado de situación, abundancia y tendencia de los niveles de población de las principales especies reguladas por cuotas biológicamente permisibles. En este sentido, la Ley de Presupuesto para el FIP indica que: "en las bases de licitación se dejará constancia que no podrán participar los proponentes que tengan directa o indirectamente interés en tales estudios o conclusiones", luego, en muchos casos, sólo el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) califica como institución que garantiza la obtención de resultados imparciales que inciden en el cálculo de la cuota global de captura que se asigna a los usuarios del sector.

Bellavista 168
Piso 21
Valparaíso

Fonos:
(32) 598354
598358
598360

Fax
(32) 250763

sfip@subpesca.cl



FONDO DE INVESTIGACIÓN PESQUERA

2. Por otra parte, la Autoridad Pesquera se encuentra trabajando en la elaboración de una Política de Investigación Pesquera, que tendrá en cuenta las observaciones planteadas por el informe del Panel de evaluación del FIP.

Saluda muy atentamente a Ud.,



Felipe Sandoval Precht
Presidente
Consejo de Investigación Pesquera

RPP/pss

Bellavista 168
Piso 21
Valparaíso

Fonos:
(32) 598354
598358
598360

Fax
(32) 250763

sfip@subpesca.cl

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
10 JUN, 2004
ENVIADO A <i>Profs. Gisela...</i>

