CNR
Ministerio de Agricultura

Gobierno de Chile

Informe ejecutivo de la consultoría "Evaluación de la satisfacción de beneficiarios de la ley nº 18.450, periodo septiembre 2009 - abril 2010"

Elaborado por Cliodinamica, Asesorías Consultoría e Ingeniería Limitada

Cliente: Comisión Nacional de Riego

Santiago, Diciembre de 2010

INTRODUCCIÓN.

La Ley Nº 18.450, denominada de Fomento a la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje, es un instrumento de estímulo a la construcción de pequeñas obras de riego que viene operando desde su promulgación, el 30 de octubre de 1985. Los objetivos de esta Ley son: incrementar el área de riego, aumentar la seguridad de riego, mejorar la eficiencia del uso del agua tanto intra como extrapredial y habilitar suelos agrícolas de mal drenaje.

Esta ley de fomento faculta al Estado chileno a bonificar hasta el 90% del costo total de los proyectos; diferenciando los aportes máximos por tipo de beneficiario, esta bonificación incluye el costo del estudio y de la construcción o reparación de obras de riego, siendo la inversión total no superior a U.F. 12.000 en el caso de proyectos individuales y de U.F. 30.000 si se trata de organizaciones de usuarios contempladas en el código de aguas.

Los beneficiarios corresponden a todos los agricultores del país que cuenten con sus derechos de tierras y aguas y que tengan un proyecto productivo que requiera una inversión en obras de riego como riego tecnificado (goteo, aspersión, microaspersión) o de obras civiles como canales, bocatoma o tranques, incluidos los arrendatarios de predios agrícolas.

La bonificación de la Ley Nº 18.450 se puede dividir en dos grandes procesos cuyos productos finales son la bonificación comprometida y bonificación pagada.El primer proceso abarca desde la postulación hasta la emisión de un certificado de bonificación al riego y drenaje. El segundo proceso tiene por resultado el pago de la bonificación de los proyectos, e incluye la construcción de la obra, su inspección, recepción y pago de la bonificación, por lo que el producto final corresponde a la obra construida, recepcionada conforme y con orden de pago aprobada para ser presentada en la Tesorería General de la República para su pago.

A continuación, se presentan los principales hallazgos de la consultoría **"EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN DE BENEFICIARIOS DE LA LEY Nº 18.450, PERÍODO SEPTIEMBRE 2009– ABRIL 2010".**Este estudio fue llevado a cabo por la Empresa Consultora ClioDinámicapara dar cuenta de los niveles de satisfacción de los usuarios de la Ley en sus distintos procesos, a saber, el proceso de postulación y entrega del certificado de la bonificación, y el proceso de construcción de la obra y el pago de la bonificación, y comparar los resultados obtenidos con la medición realizada el año 2009 en torno a este mismo ámbito de evaluación.

1. OBJETIVOS

El objetivo general del presente servicio de consultoría, se presenta a continuación:

1.1. Objetivo General

Aplicar y analizar una encuesta de satisfacción de los beneficiarios de la Ley Nº 18.450 a una muestra entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos, para los procesos de "Concurso" y "Construcción y Pago".

1.2. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos definidos para esta consultoría, son los siguientes:

a) Aplicar y analizar la satisfacción de los beneficiarios de la Ley Nº 18.450 respecto del proceso de Concurso, y su evolución respecto de la medición realizada en el año 2009, aplicando una encuesta a 120 beneficiarios (personas naturales y jurídicas) de la Ley que recibieron el certificado de Bonificación al Riego y Drenaje en concursos resueltos entre septiembre de 2009 y abril de 2010, entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos.

b) Aplicar y analizar la satisfacción de los beneficiarios de la Ley Nº 18.450 respecto de los procesos de Construcción y Pago, y su evolución respecto de la medición realizada en el año 2009, aplicando una encuesta a 80 beneficiarios (personas naturales y jurídicas) de la Ley que recibieron el pago de la bonificación de la Ley Nº 18.450, entre septiembre de 2009 y abril de 2010, entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos.

2. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA DEL ESTUDIO

2.1. Descripción general del estudio

Para dar cuenta de cada uno de lo objetivos definidos para la presente investigación, la estructura metodológica del presente estudio es de carácter cuantitativo, descriptivo y explicativo, a través de la aplicación de tres cuestionarios semiestructurados especialmente diseñados para cada uno de los grupos objetivo de la investigación, a saber, bonificados, pagados y postulantes no beneficiarios.

Paralelamente a la aplicación de esta encuesta, se desarrolló una fase cualitativa de profundización y contraste a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas, con el propósito de triangular los resultados obtenidos del análisis de la información cuantitativa con los obtenidos a partir de las entrevistas a actores intitucionales, consultores, organizaciones de usuarios y beneficiarios. De esta manera, se pudo obtener conclusiones más robustas al cierre de la investigación, además de la inclusión de la perspectiva de otros actores ligados a la Ley 18.450 no incluidos en la fase cuantitativa.

2.2. Grupos objetivos del estudio

En el marco del desarrollo de la **fase cuantitativa de la investigación**, se incluyeron tres grupos objetivos, de acuerdo a los requerimientos establecidos en las bases técnicas y al diseño metodológico establecido en la propuesta técnica, a saber:

- **Bonificados:** personas naturales y jurídicas postulantes a la Ley que desde septiembre del año 2009 a la fecha pasaron por el proceso de concurso y que en su condición de "seleccionados" pasaron también por el proceso de entrega del certificado de bonificación al riego y drenaje; no obstante, a la fecha de aplicación de la encuesta todavía no habían recibido pago de dicho bono.

- **Pagados:** personas naturales y jurídicas adjudicatarias de una bonificación en el marco de la Ley 18.450, que a la fecha de la aplicación de la encuesta ya habían pasado por el **proceso de Construcción de la Obra** y que entre septiembre del año 2009 y el presente año recibieron el **Pago de dicha bonificación.**

- **Postulantes no Beneficiarios:** personas naturales y jurídicas que entre el año 2009 y 2010 postularon a la Ley 18.450, pero que sin embargo no obtuvieron el certificado de la bonificación de la Ley de Riego; por lo tanto, se les incluye en el análisis como participantes del proceso de postulación.

2.3. Medición y análisis de los niveles de satisfacción usuaria

Para la medición de los niveles de satisfacción de los encuestados en relación a las distintas dimensiones incluidas en la evaluación de la Ley, se utilizó una escala de 1 a 7, con los mismos puntos de corte utilizados en el sistema escolar, lo que facilitó su aplicación y comprensión por parte de los encuestados (1 a 4: desaprobación; 5: evaluación intermedia; 6 y7: aprobación).

Además, para posibilitar la comparación con las mediciones generales realizadas el año 2009 y tener una medida global de evaluación, se hizo el cálculo de la satisfacción neta para algunos indicadores principales. La satisfacción neta se calcula como la suma del porcentaje de encuestados que evaluaron con 6 y 7, menos el porcentaje que evaluó con nota 4 o menos; por ejemplo, para el cálculo de la satisfacción general neta con la Ley 18.450 en la presente medición, a 85,1% (% de notas 6 y 7) se le restó 5,7% (% de notas 1 a 4), lo que da como resultado un 80,1%.

2.4. Diseño Muestral

Fase Cuantitativa de la Investigación

De acuerdo a los criterios definidos en los términos de referencia, el universo de proyectos que han obtenido un beneficio por parte de la Ley Nº 18.450 en el periodo septiembre 2009 a abril 2010 eran 486 proyectos, de los cuales295 corresponden a beneficiarios que recibieron un Certificado de bonificación y 191 beneficiarios recibieron el pago de ésta. A partir de estos datos generales, el equipo consultor diseñó una muestraestrategia estratificada con afijación proporcional donde,para el estrato de Bonificados se aplicaron 117 encuestas y para el de Pagados se aplicaron88 encuestas; con estos parámetros de cálculo los errores máximos de muestreo llegaron a ±3,5% y ± 4,2% respectivamente.Por otro lado, se incluyeron 45 casosde postulantesa la Ley que dentro del períodono recibieron el beneficio, con el propósito de poder indagar falencias del proceso desde una mirada más panorámica y controlar los posibles sesgos asociados a la condición de "seleccionado para el beneficio".

A continuación, se presenta una tabla de síntesis con la distribución del diseño muestral a partir de distintas variables o atributos de interés:

Tabla N°1: Distribución de la Muestra

DISTIBUCIÓN DE LA MUESTRA			
VARIABLES	**CATEGORIZACION**	**FRECUENCIA**	**%**
Segmento	*Pagados*	88	35,2
	Bonificados	117	46,8
	Postulantes no beneficiarios	45	18,0
Región	*IV*	23	9,2
	V	9	3,6
	VI	25	10
	VII	82	32,8
	VIII	28	11,2
	IX	36	14,4
	X	18	7,2
	RM	22	8,8
	XIV	7	2,8
Tipo	*Pequeño productor(a)*	122	49
	Mediano empresario(a)	103	41
	Gran empresario(a)	5	2
	Organizaciones de usuarios	20	8
Tipo de obra	*Tecnificado*	167	67
	Civil	65	26
	Drenaje	8	3
	Pozo	5	2
	Otro	5	2
Sexo	*Femenino*	33	13,2
	Masculino	217	86,8
TOTAL		**250**	**100**

Fuente: ClioDinámica Ltda.

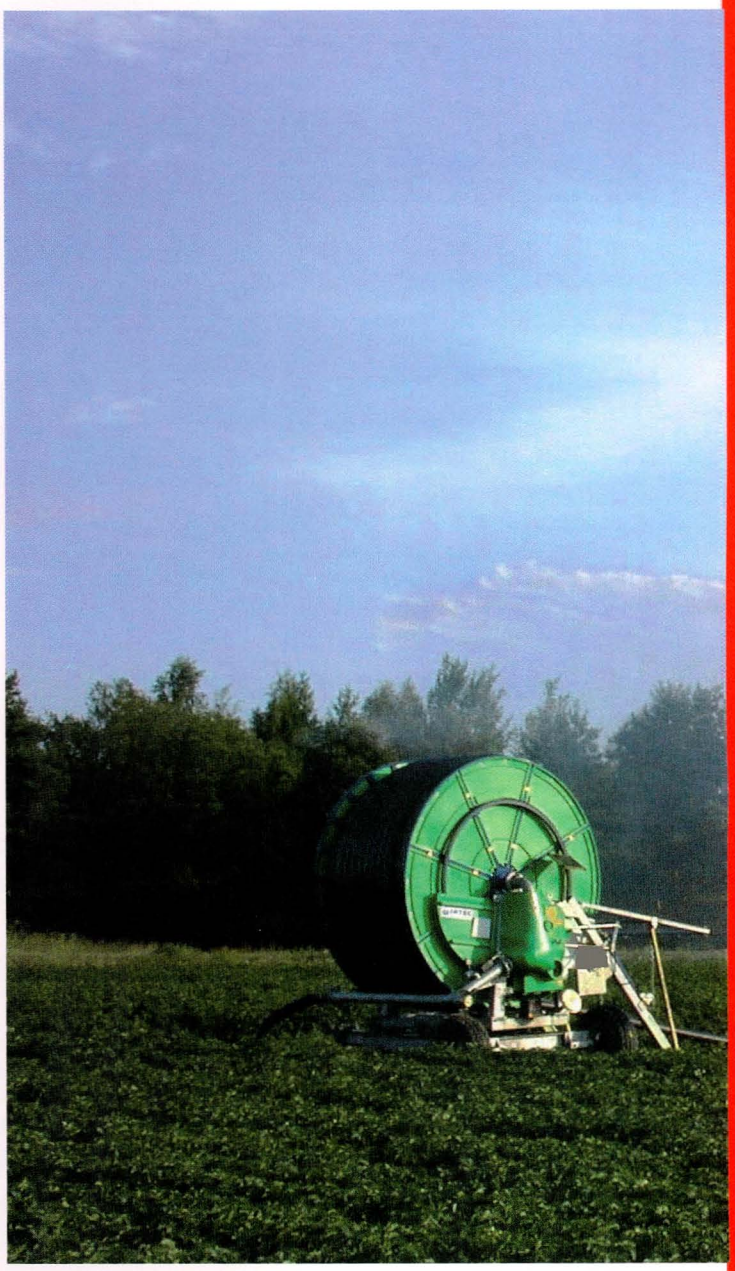
Fase Cualitativa de la Investigación

Por otro lado, en el marco de la **fase cualitativa de la investigación,** se diseñó una muestra en conjunto con la contraparte técnica, que incluyó distintos actores, la mayoría de los cuales no estuvieron incluidos en la fase cuantitativa.

Durante la gestión de la etapa cualitativa del presente estudio se determinó la selección de una muestra de entrevistados que tuviese el máximo de transversalidad. Para tal efecto, en acuerdo con la contraparte, se acordaron las siguientes categorías para la selección de los actores:

- Nivel Institucional (CNR).
- Consultores
- Beneficiarios (Grandes empresarios; Medianos empresarios; Pequeños productores; Organizaciones de usuarios)

Para la selección final de los entrevistados se recurrió a la contraparte con la finalidad de que entregaran nombres como referencia, que fueran considerados los informantes más idóneos;de esta forma, la contraparte propuso para la muestra a Manuel Silva y Rodrigo Riveros de CNR, CEPIA Ingenieros Ltda., PROSUR Ltda.y RTC (Consultores); Asociación Canal Maule Sur, Asociación Canal Maule Norte y Organización Provisional Usuarios Riego DiguaPerquilauquén Fiscal (Beneficiarios-Organizaciones de Usuarios). Adicionalmente, el equipo consultor propuso una entrevista a RTC consultores en vista de la excelente información entregada durante la fase cuantitativa del estudio.



En lo referente a Beneficiarios de riego intrapredial (personas naturales o jurídicas), estos fueron seleccionados considerando las características de Gran empresario, Mediano y Pequeño productor. Para tal efecto fueron contactados en la VI y VII región, tomando en cuenta un sondeo previo de ciertos beneficiarios realizado durante la etapa cuantitativa.

De esta manera, teniendo en cuenta la visión de estos actores, se determinó una muestra estructural que incluyó a **la aplicación de entrevistas semiestructuradas a 17 informantes claves ligados a la Ley 18.450,** ya sea desde el ámbito institucional como desde los beneficiarios.

3. PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO

Satisfacción general con la Ley 18.450

Respecto a la **satisfacción general** con la Ley 18.450 después de haber recibido el pago de la bonificación o haber postulado al concurso (medida a través del cálculo de la satisfacción neta), se observa un **aumento de 2 puntos porcentuales** en la satisfacción neta obtenida el año 2010 en comparación con la medición del año 2009 **(2009: 77,9; 2010: 80,1%)**; esto significa que la satisfacción se ha mantenido estable entre un año y otro, dado que dicha diferencia no es estadísticamente significativa.

Satisfacción general con el proceso de postulación y adjudicación del bono

De manera similar a lo observado con la satisfacción general con la Ley, se observa un aumento de 1,4 puntos porcentuales en la satisfacción neta obtenida en la medición del año 2010 en relación al proceso de postulación y adjudicación del bono, respecto de la medición del año 2009, lo que da cuenta de una estabilidad en los niveles de satisfacción observados para ambos años (2009: 66,4%; 2010: 67,8%).

Al desagregar por **segmentos,** se aprecia que los bonificados presentan una media que da cuenta de un alto nivel de satisfacción (6,05), mientras que los no beneficiarios sólo expresan una satisfacción media (4,71), lo que podría estar asociado a que no fueron adjudicados. Como dato adicional en la baja que presentan los postulantes no beneficiarios, podría indicarse la visión de que el proceso de postulación es "burocrático", como pudo apreciarse en los ítems señalados dentro de la tasa de problemas experimentados por este grupo.

En la comparación con el grupo de postulantes no beneficiarios de la Ley 18.450, todos los ítems marcan calificaciones numéricamente menores que en los bonificados, lo que da cuenta de que –como era de esperarse- la satisfacción general con el proceso de bonificación está mediada por la adjudicación de beneficios.

Considerando los **procesos operativos asociados a esta etapa,** en general se observan altos niveles de satisfacción entre los bonificados, destacando la transparencia del proceso (6,38); por su parte, el indicador peor evaluado para este grupo es lo equitativo del proceso, es decir, que todos los agricultores puedan acceder por igual.

Respecto de los niveles de satisfacción neta en torno al **tiempo entre el proceso de apertura y resolución del concurso,** se observa una baja importante en la presente medición respecto de la del año 2009 **(2009: 60,67%; 43,59%);** de hecho, se trata **uno de los ítems peor evaluados para el presente año,** situación que se corrobora al observar los niveles de satisfacción para este ítem desagregados por segmento (bonificados: 5,64; postulantes no beneficiarios: 4,63).

Satisfacción general con el consultor

De manera similar a lo observado con las satisfacciones netas con la Ley y con el proceso de bonificación, la satisfacción neta con el consultor se ha mantenido estable entre un año y otro, dado que la baja de sólo un punto porcentual experimentada en la medición del 2010 respecto del año 2009 (83,3% y 84,3% respectivamente), no constituye una diferencia estadísticamente significativa. Además, al incluir a los postulantes no beneficiarios en el cálculo de la satisfacción neta para el año 2010, los resultados no variaron significativamente, lo que puede ser un indicador de que para este grupo la adjudicación del bono no constituye un factor a la hora de evaluar a los consultores, lo que habla de su altísimo nivel de posicionamiento entre los beneficiarios actuales y potenciales de la Ley.

En relación a la evaluación hecha en torno a algunos ítems específicos de su labor, y dentro de un contexto general de satisfacción alta, destacó el conocimiento de **normas y procedimientos** (Bonificados: 6,49; Pagados: 6,20) y **la confianza y credibilidad del consultor** (Bonificados: 6,44; Pagados: 6,11); esto es extensivo para el grupo de postulantes no beneficiarios, ya que aunque presentan una satisfacción por ítems específicos que es comparativamente menor a la de los otros dos segmentos, todavía se mantiene dentro de un rango de satisfacción medio-alta (5,8) pese a no haber conseguido el bono.

Para corroborar una de las **hipótesis de trabajo** que surgió a lo largo del desarrollo de la investigación, a saber, que una proporción no menor de los proyectos presentados a la Ley podrían surgir desde la iniciativa de los propios consultores, se revisaron datos relativos a si fueron los postulantes y beneficiarios los que se acercaron al consultor, o viceversa; al desagregar estos datos por región, fue posible apreciar que en la mayoría de las regiones (IV; V; VI; VIII; X; RM; XIV), un porcentaje mayoritario de los encuestados declaró que fueron ellos quienes se acercaron a los consultores. Sin embargo, en aquellas regiones que concentraban la mayor proporción de bonificados y pagados del universo para el presente estudio (VII y IX), un porcentaje mayoritario de los encuestados declaró que fueron los consultores quienes se acercaron a ellos (un 54,1% de los encuestados de la VII Región y un 55,6% de los encuestados de la IX Región declaró que fue el consultor quien se acercó a él). Como hipótesis de trabajo se puede sostener entonces que es en las regiones que concentran una mayor cantidad de potenciales beneficiarios, donde los consultores desarrollan una estrategia más intensa de "captación de clientes", probablemente porque hay un mayor conocimiento de la realidad de los predios a nivel territorial, y porque estos actores han logrado desarrollar redes más densas con organizaciones de usuarios y distintos tipos de productores.

Satisfacción general con el proceso de pago

Respecto de esta dimensión de análisis, y a diferencia de lo observado con las satisfacciones netas ya analizadas, este indicador presenta una baja significativa respecto de la satisfacción neta observada en el año 2009; aunque ambas mediciones se encuentran dentro del rango de "satisfacción media", el año 2010 la satisfacción neta se consolida definitivamente dentro de este rango (2009: 67,6%; 2010: 58%). Este ítem se releva como uno de las que presenta los niveles de satisfacción neta más bajos entre los encuestados pagados, lo que probablemente está asociado con el no cumplimento de la expectativas de los beneficiarios en torno a los plazos para el pago de la bonificación (como se observó en la tasa de problemas).

Satisfacción general con proceso de ejecución de la obra

Al hacer la comparación de la satisfacción general con proceso de ejecución de la obra entre las mediciones del año 2009 y 2010, es posible apreciar que este indicador expresa un alza estadísticamente significativa respecto de la satisfacción neta observada en el año 2009. De hecho, existen 5,5 puntos porcentuales a favor de la satisfacción medida el año 2010, por lo que para el segmento de pagados, es el que presenta uno de los cambios más significativos entre mediciones (2009: 83,5%; 2010: 89%).

Al desagregar este ítem según tipo de beneficiario, se observa que medianos empresarios, organizaciones y pequeños productores, presentan niveles de satisfacción promedio que están dentro de un rango alto (medianos empresarios: 6,65; organizaciones de usuarios: 6,43; pequeños productores: 6,0); la excepción son los grandes empresarios que presentan una evaluación media (promedio 5), lo que llama la atención porque en general este grupo presenta evaluaciones promedio más bajas en distintos ítems, lo que es un indicador de que tendrían un mayor sentido crítico (lo que podría estar asociado entre otras cosas a su mayor nivel de escolaridad); no obstante, es necesario señalar que para este grupo la muestra no es representativa, lo que podría estar distorsionando sus niveles de satisfacción.

Satisfacción general con el constructor

Al comparar los niveles de satisfacción neta entre los años 2009 y 2010 de los encuestados pagados en torno a este ítem, se aprecia una baja de 7 puntos porcentuales en la presente medición, que aunque todavía se encuentra dentro de los rangos de "satisfacción alta", presenta una baja estadísticamente significativa en relación a la medición anterior (2009: 85,4%; 2010: 78,4%).

Si nos remitimos a las **comparaciones entre regiones**, se observa que numéricamente la mayor calificación promedio se encuentra en la VIII región del Biobío con nota 7; le sigue la X región de los Lagos con un 6,78 promedio. Las regiones Metropolitana y VI muestran las calificaciones promedio más bajas con 5,78 y 5,95 respectivamente, encontrándose bajo la media nacional (6,26).

Al observar el medio a través del cual los beneficiarios contactan a los constructores, se aprecia que las alternativas mayormente declaradas por los encuestados son "por iniciativa propia" (33,78%), "el consultor" (29,73%), y "los vecinos y otros agricultores" (21,62%). Con estos datos, se releva la importancia de las redes sociales más inmediatas como nexo con los distintos actores ligados al desarrollo de la ley; dentro de este contexto, llama la atención la importancia que tienen los consultores como nexo entre beneficiarios y constructores, ya que hace referencia a una recomendación directa de este actor en relación con quién debería desarrollar la obra; otro dato interesante es la importancia que tienen los vecinos y otros agricultores, ya que a lo largo del estudio se perfiló como una de las fuentes más importantes a través de las cuales los productores se informan de temas importantes relativos a la ley, incluso de mayor relevancia que los funcionarios de la CNR y la página web de la CNR.

Satisfacción general con la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH)

Al comparar los niveles de satisfacción neta observados en las dos mediciones (realizada por beneficiarios pagados), se aprecia una baja de 8,5 puntos porcentuales en el año 2010, baja estadísticamente significativa en relación a la medición anterior; aunque para ambos años la satisfacción neta está dentro de un rango medio, para el año 2009 esta se encontraba en el límite superior del rango, mientras que para el presente año este indicador se concentra al centro del rango (2009: 89,0%; 2010: 83,5%).

Al observar la evaluación promedio en torno a este ítem por **tipo de beneficiario**, nuevamente es posible constatar que son los grandes empresarios los presentan una visión más crítica (4,3); no obstante, es necesario insistir en que este grupo está representado sólo por 5 casos en total, lo que puede distorsionar el análisis; con todo, este grupo presentaría una visión más crítica en comparación con el resto de los beneficiarios, ya que todos presentan una satisfacción promedio alta (organizaciones de usuarios: 6,3; DOH: 6,2; pequeños productores: 6,2; medianos empresarios: 6,1).

Referente a la solicitud de modificaciones en la obra a la Dirección de Obras Hidráulicas, alrededor de uno de cada tres beneficiarios pagados declararon haber solicitado modificaciones a la obra; en comparación con el 2009, se aprecia un alza de cerca de 12 puntos porcentuales respecto de 2010anterior (2009: 19,86%; 2010: 32,18%).

Tasa de problemas

Al comparar la tasa de problemas experimentados por los encuestados para el año 2009 y 2010, se aprecia para la presente medición una mayor incidencia de problemas en relación a la medición anterior (2009: 15%; 2010: 22%; diferencia es estadísticamente significativa).

Al separar por segmentos, la mayor tasa de problemas para el presente año se observa entre los pagados, con un 32,12%, significativamente mayor a la proporción observada entre los bonificados y los postulantes no beneficiarios, con 17,95% y 13,33% respectivamente. La hipótesis detrás de estos resultados es que los pagados, al verse involucrados en un mayor número de procesos y a una mayor diversidad de actores, tienen mayor probabilidad de verse expuestos a algún inconveniente.

Dentro de los **problemas experimentados** por **bonificados y postulantes no beneficiarios,** para el primer grupo los problemas mayormente declarados fueron excesiva burocracia en el proceso, y problemas técnicos en el proyecto; por su parte, entre los no seleccionados los problemas más relevantes fueron la excesiva burocracia del proceso, convergente con lo referenciado por los beneficiarios (el número total de encuestados que señaló haber tenido algún problema fue de 21 casos para los bonificados y 6 casos para los no seleccionados).

Dentro de los **pagados,** entre los problemas más señalados está la emergencia de problemas técnicos con las obras, y la demora en el pago de la bonificación (dentro de este grupo, 28 encuestados, de un total de 88, señalaron haber tenido algún problema).

Principal institución responsable de la Ley

Un porcentaje mayoritario de todos los tipos de productores señaló a la **CNR como la principal responsable de la Ley 18.450 y la entidad que entrega el beneficio**(entre un 69% de los pequeños productores y un 80,8% de las organizaciones de usuarios); luego, con un porcentaje significativamente menor, aparece la DOH (ente un 12% de los pequeños productores y un 28,6% de los grandes empresarios).

Con estos resultados, se relevó que la mayoría de los distintos tipos de usuarios tienen claridad de quela CNR es la principal responsable de la Ley. Sin embargo, el hecho que cerca de un 31,8% (de los pequeños productores) y un 19,2% (de las organizaciones de usuarios) no tenga claridad al respecto (privilegiando alternativas como la DOH, INDAP o CORFO), es un indicador claro de que las estrategias comunicacionales y de difusión de la ley y de la CNR deben ser mejorados.

Esta situación se reafirma si se toma en consideración que uno de los hallazgos relevantes de la investigación fue la importancia de instancias no formales de comunicación y difusión de la Ley y sus procesos, como el marketing viral (boca a boca), en detrimento de otras "alternativas formales" de comunicación como los funcionarios y la página web de la CNR, lo que llama la atención toda vez que –al menos- deberían estar dentro de las fuentes más confiables de información; dentro de este contexto, de hecho, los productores utilizan más a los consultores que a la CNR como fuente de información.

Recomendación Ley 18.450

En la medición del año 2010, un 90% de los encuestados definitivamente recomendaría la Ley 18.450.Situación similar es la que se refleja al comparar los resultados del año 2009 y 2010, debido a que los niveles de posicionamiento de la ley entre los productores agrícolas se mantiene, he inclusive, se hace levemente más contundente el año 2010 donde aumenta la categoría de "probablemente recomendaría la Ley" de un 5% a un 8% de los encuestados.

Uno de los datos más interesantes dentro de este contexto, si no uno de los resultados más interesantes de la presente investigación, es que un 86.7% de los postulantes no beneficiarios definitivamente recomendaría la Ley; este resultado es altamente positivo, ya que incluso en el grupo que no resultó beneficiario, con todos los resquemores

y sesgos que podrían tener por esta condición, casi la totalidad de los encuestados se inclinaría por recomendar este beneficio, lo que da cuenta en definitiva del alto nivel de posicionamiento que tiene la Ley dentro de sus beneficiarios actuales y potenciales.

4. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

Sobre los resultados observados, se procederá a desarrollar una serie de conclusiones y posibles recomendaciones para seguir en el proceso de mejoramiento continuo en el que se encuentra inmersa la Comisión Nacional de Riego. El análisis se desarrolla en cuatro partes:

- Análisis de los resultados generales.
- Análisis de los resultados cualitativos.
- Conclusiones generales y recomendaciones.
- Recomendaciones para el desarrollo de futuros estudios de satisfacción usuaria de la Ley 18.450

Resultados generales

1.- Visibilidad de la institución y conocimiento de sus funciones:

Sin duda, las dos instituciones que presentan un mayor nivel de visibilidad y peso de imagen en su relación con la Ley son la CNR y la DOH. Sin embargo, se puede evidenciar que al menos la CNR mantiene una brecha importante de superar, en el entendido que debiera tender a encontrar un 100% de respuestas positivas en esta pregunta; esta brecha es particularmente crítica en los pagados, ya que todavía existe un porcentaje que después de pasar por todo el proceso no identifica a la institución como laprincipal responsable del beneficio.

El hecho que un porcentaje importante de los encuestados no reconozca a la institución como la principal responsable, hace surgir la necesidad de que la institución cuente con una estrategia comunicacional profunda, sobre todo si es que sigue interesada en la satisfacción de los clientes. La estrategia comunicacional debería considerar la estructuración de un método que permita aprovechar los momentos de contacto del sistema completo con el cliente y también en los momentos positivos su accionar; es muy posible, por ejemplo, que la notificación de no adjudicación sea dada por la CNR. En ese momento al usuario no se olvidará de quién le negó el beneficio. Sin embargo, habría que revisar los procesos, sobre todo en lo referido al final, respecto de cuánto interviene la CNR y cuánto otras instituciones y actores como el consultor, que ya sabemos es una de las principales fuentes de información de los beneficiarios.

Dentro de este contexto, los postulantes no beneficiarios representan un segmento que también emite su opinión y genera o influye en la imagen que de la institución pueden tener sus pares, y por lo tanto, debe ser considerado en la estrategia de front office del servicio; esta hipótesis es especialmente patente si se considera que uno de las hallazgos más relevantes del presente estudio es que las percepciones, visiones y comunicaciones que se generan en torno a la Ley se sustentan mayoritariamente a través de las redes sociales entre pares, en detrimento de la influencia que parecen tener las instituciones públicas ligadas al proceso, como "instancias formales y oficiales de información". Para esto, lo primero es revisar de qué forma se hace la comunicación con ellos en el momento de socializar las distintas decisiones.

Para futuros estudios, es importante la evaluación sobre el nivel de claridad de las razones de no haber sido beneficiado, de lo cual el servicio debería encargarse en los procesos de rediseño, asegurando que deben ser comunicados certeramente, mostrando una institución cercana, que invita a mejorar los puntos débiles de las propuestas (en caso de que sea posible) dejando siempre la invitación a repostular en nuevos concursos.

Otro tema interesante relevado en la investigación en torno a la visibilidad de las instituciones involucradas en el proceso, es el bajo nivel de conocimiento que tiene INDAP entre lospequeños productores, especialmente como fuente declarada de posible financiamiento. Esto es relevante si se considera que existen convenios entre la CNR e INDAP para dirigir y dar permanencia en el apoyo a este segmento en el marco de la postulación a la Ley; estos datos suponen una revisión de los resultados obtenidos en el marco de dichos convenios, en orden a mejorar el sistema.

2.- Tasa de problemas

Era esperable que fueran los pagados los que presentaran una tasa más alta de problemas en comparación con los demás grupos encuestados, ya que son parte de más procesos y están involucrados con un mayor número de actores. Entonces estos resultados deben ser revisados con la lógica de una profundización del análisis con focusgroup u otros, enmarcados en el desarrollo de una evaluación y rediseño de procesos, que permitan identificar los puntos más problemáticos para los distintos segmentos del estudio. Con esto sería posible proyectar desafíos en cuanto a mejorar la percepción general y particular sobre lo "problemático" del sistema en forma holística.

3.- Comparatividad entre años

Dadas las bajísimas diferencias observadas entre el 2009 y el 2010 respecto de los niveles de satisfacción en los distintos ámbitos de evaluación, se hace muy difícil inferir por la baja significación estadística de las diferencias de notas comparando entre años. Sin embargo, y como recomendación, especialmente para los procesos de evaluación de la nueva Ley, es necesario que estas diferencias de resultados puedan ser asociadas a las condiciones contextuales de la aplicación del concurso. Por ejemplo, la recuperación económica del país, la sequía, y otros pueden variar los niveles de convocatoria y por lo tanto de cobertura de este tipo de servicios.

4.- Apoyo brindado por el consultor

Lo que primero se desprende de los resultados de la investigación en torno a este tema es que para este grupo, la evaluación no podría ser menor. Es necesario destacar que si bien las notas están a un nivel bastante bueno, lo importante es que se puedan fijar metas para ir mejorando progresivamente.

Este sistema debería tender ala excelencia en el comportamiento de los consultores, lo que significa no sólo hacer bien el trabajo, sino también la entrega de mensajes claros y alineados, ya que para muchos son la cara más visible del sistema. Así mismo, una gestión de excelencia de los proveedores también evalúa la carga de proyectos que pueden llevar y por lo tanto determinará límites normados sobre la cantidad de proyectos en los que pueden participar. Como se aprecia a lo largo del informe, la necesidad de tener un sistema de gestión de proveedores como grupo de interés crítico se hace absolutamente relevante .

Llama poderosamente la atención la importancia capital que tiene el consultor no sólo en el proceso de postulación, sino que también en de construcción y pago; de hecho, por ejemplo, este grupo aparece como una de las referencias más importantes en la identificación y selección de otros actores como el constructor.

Pero por sobre todo, llama la atención la importancia que tiene este grupo en la comunicación de casi todos los temas relevantes asociados a la ley, en todos los grupos analizados. Esto supone una serie de desafíos para CNR, dado que "el tercerizar" a tal nivel estas funciones, supone el peligro que la información transmitida no sea totalmente coherente con lo que la CNR desea comunicar; si es que la figura del consultor definitivamente aparece como la de

un puente entre la institución y sus beneficiarios, es fundamental generar un mayor nivel de control sobre éstos, sobre todo si se parte de la base que no necesariamente los objetivos del consultor coinciden con los de la CNR; he aquí un peligro contingente del cual es necesario hacerse cargo.

De hecho, un elemento particularmente clarificador es la importancia del consultor como instancia selectiva de postulantes: al parecer losmás exitosos se informaban por los consultores y los menos por el boca a boca o gestión de asociaciones de canalistas; así no se puede negar el rol del consultor como apalancamiento de demanda. La pregunta que debiera hacerse alguien que quiera entender este sistema, es cuál es el rol real que deben tener estos actores, y cuanto se fomenta su empoderamiento para aquello.

En este punto es donde posiblemente se pueda notar con mayor claridad la relación de éxito que significa un buen proceso de gestión y alineamiento de quienes quieran trabajar como consultores asociados a la Ley. En otras palabras, un sistema de gestión de proveedores.

5.- Comparación bonificados/postulantes no beneficiarios

En este punto es lógico que se presente una peor evaluación por parte de los no bonificados, pese a que llame profundamente la atención que un porcentaje mayoritario de este grupo sí recomendaría postular a la Ley, lo que da cuenta del nivel de posicionamiento que goza este instrumento entre sus beneficiarios actuales y potenciales. No obstante lo anterior, lo importante es considerar algo que se vio reflejado tanto en las encuestas como en las opiniones cualitativas. Un punto débil repetido se refiere a la evaluación de la equidad en el acceso a los beneficios que entrega la ley.

En ese sentido, si bien la CNR está trabajando en una restructuración de sus calendarios y concentración de sus concursos, no es un tema menor esta percepción de inequidad, entendiendo a la institución como una institución pública. No hay que olvidar que los no bonificados son un segmento importante de la clientela.

Parte de esto pasa porque la institución sea capaz de socializar adecuadamente los objetivos y prioridades de la Ley; como fue posible identificar al revisar la información cualitativa levantada, se aprecia que entre los actores entrevistados (especialmente consultores y beneficiarios) no existe una total claridad respecto de cuál es el foco de la ley, y normalmente las opiniones se mueven entre dos polos: o se trata del fomento de la inversión privada, o se trata de un beneficio asistencialista dentro del marco de una política de apoyo a los productores más vulnerables del sector agrícola; de hecho, los resultados del estudio son enfáticos a la hora de dar cuenta que esta percepción de inequidad tiene que ver en gran medida con esta confusión.

1.Es importante consignar que a la fecha de la elaboración del estudio, la gestión de los consultores estaba mediada por el registro de consultores que administra la DGOP del MOP, registro en el cual la CNR no tiene ninguna injerencia. La modificación de la Ley de Riego permitirá incorporar la gestión de los consultores a través de un registro de consultores propio de la CNR.

Lo que si se ve con claridad es la necesidad de profundizar el mensaje de los verdaderos objetivos de la Ley; al menos del espíritu de los legisladores que desarrollaron la que se evalúa en este estudio. Quizás en este marco la mejor conclusión sería que la nueva ley que está entrando este año en vigencia tiene un objetivo determinado, con un cariz quizás distinto a la anterior, el que debe ser muy bien comunicado. Se está en un momento justo y poco común para las políticas públicas de estar dando comienzo a un periodo completamente nuevo, y por lo tanto es una gran oportunidad de tomar las lecciones ya aprendidas y volcarlas en este nuevo proceso.

Aunque algunos actores sostengan que "con el nuevo enfoque de la ley, que vuelve a rescatar sus orígenes, estas instancias de exclusión que reclaman algunos beneficiarios en calidad de mediano empresario quedarían olvidadas", permanecería el problema de la exclusión por parte de los pequeños agricultores y medianos cercanos a la línea de la categoría anterior, quienes tendrían mayores dificultades a la hora de postular. En lo que se refiere a postulantes individuales de perfil INDAP la cosa sería más compleja aún ya que "se desconoce el cambio de la ley y cómo esta nueva versión incorpora mayores puntos de discriminación positiva hacia los pequeños agricultores".

En este sentido la CNR debería revisar al menos su estrategia comunicacional, su reflejo en el presupuesto del servicio, la estructura organizacional del equipo responsable y su posición en el organigrama general. Sobre eso la estrategia comunicacional debe ser sólida respecto a los objetivos del instrumento, y contener en forma estructural los sistemas de evaluación en su programación.

Resultados cualitativos

1.- Motivaciones:

Sumado a lo anterior, finalmente la apreciación de satisfacción se produce de una relación de expectativas en relación con los logros, relación que debería ser el principio director de una campaña comunicacional clara y objetiva, sobre los objetivos de la ley. De esta manera se elimina la posibilidad de desarrollo de expectativas erróneas.

En esta línea es posible distinguir el efecto de demostración que se produce. Como se vio en los resultados cuantitativos, los métodos más efectivos de comunicación y generación de motivación están dadas por la información boca a boca y de demostración, las cuales tienen la facultad final de no sólo generar promoción del instrumento, sino también confianza.

Finalmente es interesante revisar que al menos en las opiniones revisadas, la inversión se ve siempre asociada a un plan de producción, incluso entre los pequeños productores.

2.- Percepción de procesos burocráticos de postulación:

En esta línea es claro, hay disconformidad sobre lo complejo de la burocracia pero se entiende y justifica en la consideración de lo importante de mantener bien los procesos de selección; sin embargo, aparecen claramente las visiones sobre la utilidad del instrumento para los pequeños productores. Es interesante ver como no sólo en los propios productores sino en todos los grupos de interés hay una visión de que el instrumento no le sirve a los pequeños productores, y en algunos casos por las características, no del instrumento, sino del productor.

Para hacer este análisis, el concepto global de satisfacción en el sector público es clave. La pregunta es sobre cuáles son los grupos de interés más que sólo los clientes directos. La CNR tiene amplios grupos de interés que no necesariamente están referenciados por quienes han postulado a la Ley. Así los parlamentarios de todos los sectores, por ejemplo, escuchan transversalmente a pequeños, medianos y grandes productores. Entonces, la evaluación final deberá considerar entonces este factor para no encontrarse, a pesar de tener clientes muy satisfechos, un bajo apoyo de quienes finalmente toman las decisiones de política. Este es uno de los paradigmas de los servicios públicos en los procesos de implementación de sistemas de gestión estratégica basadas en el cliente.

3.- Difusión

Este punto fue ampliamente desarrollado en el análisis cuantitativo; sin embargo, es necesario destacar la congruencia del análisis cualitativo en el cual claramente se ve reflejado que con la estrategia de comunicaciones que tiene la Comisión sin duda no se asegura el acceso universal a la Ley.

Incluso dentro de los actores institucionales entrevistados, señalan que la relación con el consultor es muy importante, sin reflejar en su discurso la necesidad de desarrollar mayores controles en sus atribuciones y funciones, ya sea para las más formales como para aquellas que han ido emergiendo en el devenir de la Ley y que no necesariamente tienen que ver con aquellas (por ejemplo, la posibilidad que se les ha generado de hacer una selección no oficial de los postulantes para poder mejorar sus probabilidades de salir seleccionado, lo que claramente está más cercano a sus propios intereses que a los institucionales).

4.- Financiamiento

Las opiniones vertidas en esta línea no tienen que ver necesariamente con el tema de la Ley, sino con una brecha que ya existe en la agricultura para poder obtener financiamiento a costos razonables. En este sentido, resulta difícil aún entender por qué un proyecto que tendrá un financiamiento prácticamente asegurado por parte del Estado tenga poca posibilidad de financiamiento con el sector bancario formal. Es así que quizás una labor también de promoción de la CNR con respecto a la ley signifique acercar a la banca a este segmento de medianos productores que dicen ser los más excluidos, apareciendo como una "figura de garante" más allá de la propia bonificación, al margen de los problemas que se han desarrollado como los proyectos que quedan inconclusos.

Dentro de este contexto, quizás sea positivo potenciar las redes asociativas desarrolladas para atenuar este problema, como la creación de sociedades constructoras desarrolladas desde las mismas organizaciones de usuarios, donde la garantía para las instituciones financieras son los fondos de sus asociados.

Conclusiones generales y recomendaciones

Como en todos los estudios de evaluación de percepción de servicios en los cuales se otorga un beneficio, estas notas de evaluación aparecen como elevadas. Ya con la experiencia que tiene la CNR, se debería buscar una forma de mayor profundidad en la evaluación de la percepción de los clientes para ir utilizándolos como herramienta de mejoramiento continuo. Es así que sería interesante poder realizar estudios de mayor profundidad con una segmentación más profunda, lo que podría implicar el crecimiento de la muestra o la inclusión de metodologías alternativas (como la aplicación de grupos focales y entrevistas en mayor magnitud), pero que podría dar señales más certeras en la detección de focos de malas evaluaciones (por ejemplo, los medianos productores que no se sienten apoyados).

No hay demasiadas cosas inesperadas en los resultados del estudio; de hecho, la inclusión de postulantes no beneficiarios se sustentaba en el supuesto que las evaluaciones serían, al igual que en la medición 2009, altamente positivas; lo importante es buscar aquellos caminos que permitan efectivamente tomar las decisiones necesarias que busquen una mejor apreciación por parte de los usuarios.

Hay que seguir revisando el modelo de gestión de proveedores con los consultores. Ese grupo de interés tiene un poder importante y de ellos depende en gran parte el éxito del instrumento. Entonces, si hay tanto puesto en ellos conviene evaluarse como institución que se está haciendo con ellos.

Es altamente probable que este modelo de investigación, de seguir replicándose en los próximos años, vaya arrojando los mismos resultados ya observados en el año 2009 y 2010. Quizás es el momento de evaluar la posibilidad de buscar modelos menos basados en "las percepciones usuarias" hacia modelos que busquen el levantamiento de datos "más duros", hacia la evaluación de los impactos efectivos de la Ley, y qué ha significado para el negocio productivo la aplicación de ésta.

Recomendaciones para el desarrollo de futuros estudios de satisfacción usuaria de la Ley 18.450

Tomando en consideración que el proceso evaluativo desarrollado a lo largo de esta investigación se realiza anualmente, y como información complementaria a la construida a partir de análisis de la información levantada, el equipo consultor ha considerado pertinente exponer algunos factores claves para asegurar el éxito del próximo procesos de aplicación de esta encuesta.

Selección de encuestadores: la experiencia recogida en este trabajo de campo da cuenta de la necesidad de trabajar con encuestadores con experiencia en la aplicación de encuestas y gestión de datos de contacto, antes que personas que tengan conocimiento del tema de riego; esto se refuerza con la idea que al tratarse de un estudio de evaluación usuaria de procesos antes que una evaluación técnica, las temáticas abordadas en el instrumento no requieren de un conocimiento especializado.

Contacto con los consultores: dado que se sabe a priori que existe un altísimo número de casos en el marco muestral que no cuentan con datos de contacto, el apoyo delos consultores para el poblamiento de la base de datos debe hacerse en forma paralela al contacto de los encuestados que cuentan con dato, y desde la primera semana de la fase de terreno. No obstante, es necesario tomar en consideración que la tasa de respuesta de estos actores disminuye cuando se acerca la fecha de cierre de algún concurso, por lo que se trata de un factor a tomar en consideración; además, es fundamental contar con el apoyo de la contraparte técnica en el contacto telefónico de estos actores para agilizar la estrategia y validar el trabajo del equipo de terreno.

Contacto con dirigentes de asociaciones de canalistas: un aliado estratégico para la consecución de las cuotas muestralesfueron los presidentes y dirigen tes de asociaciones de canalistas. Cuando no fue posible conseguir más datos de contacto con los consultores, una última estrategia fue el contacto con estos actores, para ver la posibilidad de recuperar esos datos o ver la posibilidad de que pudiese hacer de nexo entre el encuestador y el encuestado; esta estrategia fue especialmente útil para contactar a aquellos casos que aparecían con un mismo número en los marcos muestrales. No obstante, este proceso sería aún más rápido y útil si se contara con el apoyo directo de la CNR para validar la petición hecha (a través de un llamado telefónico).

Uso de la página web de la CNR: otra estrategia alternativa que fue de utilidad para alcanzar las cuotas definidas en el diseño muestral, fue la utilización de los listados publicados en la página web de la CNR, con los resultados de los nuevos concursos cuya resolución apareció con posterioridad a la entrega del marco muestral por parte de la contraparte técnica. De esta forma, se puede contar con una fuente "fresca" de datos no considerada inicialmente, lo que es especialmente útil si los datos poblados con que se cuenta no alcanzan para cumplir con las cuotas muestrales.