



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE AGRICULTURA  
COMISION NACIONAL DE RIEGO

**DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO  
DE LA OPERATORIA Y APLICACIÓN DE LA LEY DE  
FOMENTO A OBRAS DE RIEGO Y DRENAJE  
(LEY N° 18.450)**

**INFORME EJECUTIVO**



**QUALITAS AGROCONSULTORES LTDA**

**22 DE DICIEMBRE 2008**

## INDICE

<b>PRESENTACION</b>	<b>3</b>
<b>I. MEJORAMIENTO DE LA OPERATORIA DE LA LEY</b>	<b>3</b>
1. Tratamiento diferenciado en el proceso concursal para mejorar la calidad de los proyectos	4
2. Nuevo modelo de seguimiento y recepción de las obras: un operador único	7
3. Sistema simplificado de acreditación de inversiones	8
4. Financiamiento para la inversión en riego y drenaje	9
5. Incorporación de la innovación y ley de riego y drenaje	11
6. Ley de riego y equidad de genero	12
<b>II. SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION</b>	<b>13</b>
1. Sistema Institucional de Seguimiento y Evaluación de la Ley	13
2. Sistema de medición de Satisfacción de Usuarios	15
3. Sistema de Control y Participación Social (SCPS)	16
4. Implementación del nuevo sistema de Seguimiento y Evaluación	17
<b>III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES</b>	<b>18</b>
Anexo 1: Arbol de problemas de la Operatoria de la Ley de Riego	20
Anexo 2: Arbol de soluciones de la Operatoria de la Ley de Riego	21

## **PRESENTACION**

El presente estudio se estructura en torno en dos grandes objetivos, ambos enfocados a perfeccionar la Ley de Fomento al Riego y Drenaje, instrumento gestionado por la Comisión Nacional de Riego.

El primero propone un conjunto de iniciativas que apuntan a mejorar la operatoria de la Ley, tanto en su dimensión de proceso como en su carácter inclusivo. El segundo estructura un sistema de seguimiento y evaluación de la Ley que integra un objetivo de gestión y comunicación institucional con la perspectiva de los usuarios (satisfacción de los usuarios y control social).

El trabajo fue desarrollado entre los meses de noviembre de 2007 y octubre de 2008 por el equipo de Qualitas Agroconsultores, el cual realizó un conjunto de actividades de levantamiento de diagnóstico, análisis de problemas y diseño de soluciones. Entre éstas se destacan la realización de 6 Focus Group con 45 participantes, la aplicación de una encuesta de Satisfacción de Usuarios a 100 productores, el desarrollo de 11 talleres de trabajo, entrevistas a más de 30 informantes calificados, procesamiento de antecedentes cuantitativos y revisión bibliográfica.

Este documento corresponde al Informe Ejecutivo del estudio. Con el objeto de agilizar su lectura, este Informe se centra en la presentación de los elementos propositivos del estudio. Los antecedentes de diagnóstico y descripción de problemas y causas se grafican en forma muy sintética en Anexo y se detallan en el Tomo Principal y Tomo Anexo del mismo estudio.

### **I. MEJORAMIENTO DE LA OPERATORIA DE LA LEY**

Un sistémico e iterativo análisis causal de los problemas que afectan a la operatoria de la Ley de Riego concluyó en la selección de seis áreas "problemas-soluciones" cuya aplicación permitirá por un lado agilizar y simplificar los procesos, y mejorar su carácter inclusivo e impacto: dos de ellos – Operador Unico y Acreditación de Inversiones- se ubican claramente en la dimensión de proceso, tres dicen relación con mejorar el carácter de inclusión de la Ley –Financiamiento, Innovación y Género, mientras el último –Tratamiento diferenciado para la calidad de los proyectos- incide claramente en ambas dimensiones, constituyendo una bisagra que facilita la inclusión y simplifica los procesos de la etapa concursal (cuadro 1).

**Cuadro 1. Áreas de Problemas-Soluciones seleccionadas**

	Mejores Procesos	Mejor Inclusión	Mejores Resultados
Necesidad de un tratamiento diferenciado en el proceso concursal para un mejor equilibrio entre inclusión y agilidad de la operatoria			
Necesidad de un modelo de operador único para el seguimiento y recepción de las obras			
Oportunidad de aliviar el sistema de acreditación de inversiones			
Nuevos mecanismos para el financiamiento de las obras			
Incentivos para la Innovación en riego			
Tratamiento de la dimensión de género			

Fuente: Elaboración propia

## 1. Tratamiento diferenciado en el proceso concursal para mejorar la calidad de los proyectos

Considerando que las deficiencias de los proyectos es uno de los principales problemas que entorpece el proceso concursal, se propone instalar o fortalecer instancias y mecanismos que permitan mejorar la viabilidad y calidad técnica de los proyectos que postulan a la Ley, e incrementar –en particular en los sectores más vulnerables- el número de proyectos que estén en condiciones de postular. Ello permitirá, a su vez, simplificar y agilizar los Concursos por cuanto la existencia de instancias “pre-concursales” que generen mejores condiciones para la inclusión de los postulantes más vulnerables, permitirá que el proceso de concurso sea más estricto y binario (cumple / no cumple). En este contexto, se relevan tres ejes propositivos.

### 1.1. Incentivar la postulación de proyectos de muy pequeña escala a instrumentos alternativos a la Ley

La Ley de Riego ha sido concebida para incentivar proyectos de riego que presentan una cierta escala y complejidad de inversión. Ello implica que tanto los requisitos de postulación como los procedimientos y expertos asociados a las distintas etapas conllevan ciertos grados de complejidad, necesarios de mantener para este tipo de proyectos. Sin embargo, para los proyectos de muy pequeña escala estos requisitos y procedimientos son demasiado “sofisticados”: su presentación a la Ley genera disconformidad y desgaste tanto a nivel de la demanda (usuario-consultor) como de la oferta (CNR).

En este contexto, se plantea que la escala mínima para que un proyecto sea simultáneamente atractivo para un consultor y razonable para la CNR desde el punto de vista del costo de transacción y administración que implica, corresponde a proyectos con una bonificación mínima del orden de 350 UF<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Corresponde a un proyecto de un costo total de un poco más de \$ 9 millones de pesos, lo cual permite un costo de diseño y presentación de entre \$ 700 a 900 mil (costo de preinversión corresponde al 8- 10% del costo total del proyecto)

En el periodo 2002-2007, el volumen de proyectos con bonificación inferior a 350 UF que postularon a la Ley no es despreciable en número de proyectos (230 proyectos al año, 19% de los proyectos revisados) pero es poco significativo en recursos bonificados (\$ 500 millones al año, 4% del monto total de bonificación solicitada). Estos proyectos implican por tanto un esfuerzo importante de revisión (18 meses Revisor), siendo marginal desde el punto de vista presupuestario global.

En razón de lo anterior, se propone incentivar la migración de estos proyectos desde la Ley hacia el INDAP. Para ello, se recomienda la implementación de las siguientes medidas:

- Incrementar el actual techo del PDI Riego individual de los actuales \$ 2,2 millones (110 UF) a 350 UF.
- Incrementar el presupuesto PDI Riego individual de INDAP en, por lo menos \$ 500 millones al año <sup>2</sup>, incremento que podría concebirse como un traspaso del presupuesto Ley a INDAP.
- No incorporar restricción al instrumento Ley, para no generar exclusión subjetiva ni objetiva. En particular es importante dejar que la Ley pueda financiar proyectos de pequeña escala presentados por productores que no tienen el perfil INDAP.

Estas medidas generarán un desplazamiento “natural” de los proyectos de pequeña escala desde la Ley hacia el INDAP, por cuanto es ampliamente reconocido que el instrumento de INDAP significa menores costos tangibles e intangibles de postulación y ofrece además la posibilidad de prefinanciamiento.

## **1.2. Instalación de una plataforma de preinversión en INDAP (Banco de Proyectos)**

La iniciativa “Banco de Proyecto” no es una idea nueva en la CNR: entre el año 2001 y 2005, la CNR creó una instancia de precalificación de proyectos. Si bien, esta práctica no prosperó, se observa un interesante crecimiento de la admisibilidad de los proyectos en este periodo, en particular de aquellos de pequeños productores: la tasa de admisibilidad promedio incrementó de 55% en 2002 a 72% en 2005, y en el caso de los pequeños productores de 35% a 73% en el mismo periodo.

Ello muestra que el mecanismo de prerrevisión tiene efecto positivo sobre la calidad de los proyectos. Sin embargo, no es muy adecuado que sea manejado por la misma institución que resuelve los Concursos, y menos aún que se realice dentro del espacio concursal.

---

<sup>2</sup> En 2008, el presupuesto PDI Riego es de \$ 1.900 millones.

Por estas razones, se propone la instalación de una Plataforma de Preinversión en INDAP, la cual tendrá los siguientes objetivos:

- Apoyar la estructuración de la demanda en riego de los pequeños productores
- Informar al beneficiario acerca de la mejor opción de financiamiento (Ley, Financiamiento directo INDAP u otras instituciones) y otros instrumentos coayudantes (Financiamiento Estudio, Bono Legal, entre otros)
- Revisar el proyecto formulado y efectuar las observaciones correspondientes para su perfeccionamiento
- Emitir un Certificado de Precalificación para los proyectos que cumplen con los estándares mínimos de calidad para postular a la Ley de Riego.

Estas funciones podrán ser asumidas por las unidades regionales de riego de INDAP. En aquellas regiones donde el volumen de proyectos así lo requiere (VII, VIII, VI y IX), estas funciones podrán ser tercerizadas total o parcialmente.

Esta plataforma será complementada por otros mecanismos de reforzamiento de la alianza CNR-INDAP, donde será relevante consensuar la focalización y complementariedad de los instrumentos de riego de la CNR y de INDAP

### **1.3. Fortalecer la alianza con la CORFO**

Relevando la necesidad de entregar tratamiento diferenciado a aquellos pequeños productores que no tienen el perfil de INDAP, Qualitas propone impulsar tres ejes de trabajo con la CORFO que contribuirá al mejoramiento de la operatoria de la Ley de Riego.

- **Perfeccionar y ampliar el Programa de Inversión en Riego (PIR):** (i) Que la CORFO crea una línea adicional de subsidio que cofinancie el costo de presentación del proyecto a la Ley de Riego. Ello significa que se le cancelará al Consultor la totalidad del costo del estudio, con independencia de su eventual postulación a la Ley. En caso que el proyecto se presente a la Ley, se cancelará un monto adicional, siempre y cuando el Proyecto sea admitido por la CNR. (ii) Que, para los pequeños productores, el subsidio entregado por la CORFO (formulación y presentación) pueda ser considerado como aporte propio, dentro de los valores máximos establecidos en la Ley de Riego (hasta un 95%); (iii) Que la CNR establezca mecanismos que permiten monitorear la calidad de los estudios formulados con el cofinanciamiento del PIR; (iv) Que la CNR establezca mecanismos que permiten monitorear y evaluar la construcción de obras cuyo diseño ha sido cofinanciado por el PIR.
- **Instalar una batería instrumental de apoyo a la pequeños productores “No-Indap”:** (i) Establecer una definición consensuada de “pequeño productor No Indap” y sobre esta base, dimensionar y caracterizar a este segmento así como su demanda de riego; (ii) dimensionar y focalizar (tipo de productores, tipo de obras) los estudios que serán prioritariamente

financiados por la CORFO. Se trata de establecer complementariedad y sinergia entre la CNR, la CORFO e INDAP; (iii) Crear en la CORFO un fondo para subsidiar perfeccionamiento y regularización de los derechos de aguas.

- **Instalar un sistema de información integrado:** El monitoreo y seguimiento del funcionamiento y resultados de estas alianzas requiere del establecimiento de un sistema de información articulado CNR-CORFO-INDAP que permita realizar cruces de información y seguimiento de los proyectos.

## 2. Nuevo modelo de operación del seguimiento y recepción de las obras: un operador único

El análisis del actual sistema de seguimiento y recepción de las obras de riego ha mostrado la conveniencia de transformar el modelo de operación de la Ley, pasando a un modelo de operador único, lo cual implica – entre otros- eliminar las funciones delegadas de la DOH. Se propone un modelo de operación estructurado en torno a los siguientes elementos:

- **Enfoque:** La inspección técnica se concibe con un fuerte énfasis en el apoyo al usuario (carácter propositivo), más que en su función de control (se está haciendo lo que se proyectó) En el contexto de lo anterior, y con el objeto de dar mayor fuerza a este nuevo enfoque, se propone reemplazar el concepto tradicional de *“Inspección Fiscal e Inspector Técnico de Obras (ITO)”* por el de *“Seguimiento Técnico y Agentes de Seguimiento Técnico (AST)”*.
- **Organización institucional:** La función de seguimiento y recepción de las obras es desempeñada por profesionales y técnicos contratados por la CNR con la calidad de agente público, bajo contrato a honorarios a suma alzada.
- **Operación:**
  - Estos profesionales estarían localizados en las oficinas zonales existentes de la CNR (IV y VIII Región) y nuevas (VI y VII Región) y/o en las Seremias de Agricultura.
  - Cada una de estas oficinas estará dotada de un secretario técnico responsable de los trámites administrativos del seguimiento y recepción de las obras así como de la recepción, apertura y envío de los proyectos.
  - El conjunto del proceso (recepción proyectos, seguimiento y recepción de las obras) cuenta con un sistema automatizado e interactivo (en línea) de ingreso de información.
- **Dimensión:** La operación del modelo tiene un costo de de cerca de 900 millones al año. Ello corresponde al 2,7% del costo de las obras, lo cual revela un alto nivel de eficiencia. Opera con 30 profesionales y 13 secretarios técnicos.

- **Efectos de la propuesta:**

- Un significativo acortamiento de la duración de esta fase, que podría ser de más de 45 días, esto es 1 mes y medio
- Una simplificación del proceso para el usuario por cuanto contará con mayor apoyo e información acerca de los trámites requeridos.
- Un aliviamiento del proceso de acreditación de inversiones
- Una mayor intensidad del seguimiento, lo cual, a su vez permitirá un mejoramiento de la calidad de las obras.

### **3. Sistema simplificado de acreditación de inversiones**

El proceso de acreditación tiene una duración promedio de 3 meses. En el periodo 2004-2007, más de la mitad de los proyectos (54%) fueron objeto de observaciones y más de un tercio (36%) de los proyectos pagados sufrieron una modificación del valor del bono, lo que representa una proporción muy significativa. En cuanto a los recursos involucrados, el monto no acreditado (y por tanto no pagado) representa un 3% del monto de la bonificación inicialmente comprometida (\$ 650 millones al año).

La aplicación sistemática de la acreditación de inversiones reforzada por un Convenio con el SII ha permitido disminuir muy significativamente las irregularidades pero, a la vez, alarga y complejiza la etapa de pago e inflexibiliza el proceso de gastos.

Las ventajas y desventajas del proceso de acreditación muestran que éstas son bastante "equilibradas", razón por la cual Qualitas propone una solución intermedia que no elimina totalmente el proceso pero si lo alivia proponiendo:

- **Fusión de la recepción técnica y acreditación de inversiones "simplificada":** el Agente Técnico de Seguimiento (AST) realizará en forma simultánea la recepción técnica y una acreditación simplificada de inversiones donde verificará la consistencia global entre el costo programado del proyecto y los comprobantes de gastos.

En aquellos casos que no se detectan incoherencias, el AST enviará la recepción técnica y una autorización de pago a la Unidad de Acreditación de Inversiones, la cual procederá dar el orden de pago a la Tesorería, salvo en aquellos casos que el proyecto haya salido sorteado para ser sometido a una acreditación en profundidad. En aquellos casos que el AST detecta incoherencias, enviará la recepción técnica con la carpeta de inversiones a la Unidad de Acreditación para que ésta proceda a una revisión en profundidad.

La Unidad de Acreditación efectuará entonces una revisión en profundidad a todos los proyectos que han mostrado incoherencias en la fase anterior y a una muestra sorteada al azar de proyectos "sin incoherencias" según acreditación simplificada.

- **Acreditación de inversiones en profundidad:** La Unidad de Acreditación la aplicará a todos los proyectos en los cuales el AST haya detectado incoherencias. Se aplicará además a una muestra de un 5% de los proyectos que no mostraron incoherencias en la fase anterior. El sorteo se hará al azar, mediante un procedimiento informatizado diseñado para tal efecto en el sistema automatizado.
- **Automatización del proceso de acreditación:** Como parte de la automatización del sistema de seguimiento y recepción de obras, se propone automatizar el registro de antecedentes de inversiones en línea. En una primera etapa ello será parte del sistema interno, permitiendo a los AST ingresar los datos claves relativos a esta dimensión. En una segunda etapa, se diseñará un módulo que permitirá a los usuarios ingresar su rendición de cuenta en línea.
- **Efectos de la propuesta:** La nueva propuesta permitirá acortar el proceso sin perder el control. En tiempo, se “ganaría” aproximadamente 2.5 meses para todos aquellos proyectos que no serán sometidos a una acreditación en profundidad, los cuales se estima corresponden a un 66,5% del total de los proyectos en construcción.

#### **4. Financiamiento para la inversión en riego y drenaje**

Del análisis de la problemática del financiamiento para la construcción de obras de riego y drenaje, se concluye que la situación es objetivamente restrictiva en el caso de las organizaciones de regantes (baja oferta de mecanismos financieros adecuados). En el caso de los usuarios individuales, se evidencia una clara deficiencia de información en cuanto a la oferta disponible, pero no disponen de antecedentes suficientes para afirmar con total propiedad que también hay problemas en la oferta misma.

Con todo, se evidencian brechas entre oferta y demanda que son posibles disminuir mediante el desarrollo de una combinación de varios mecanismos e instrumentos. Entre éstos se destaca:

- Fortalecimiento del Convenio CNR-INDAP y consolidación de una alianza CNR-BancoEstado Microempresas para ampliar el acceso a crédito para los pequeños productores
- Perfeccionar y adecuar instrumentos de garantía tales (particularmente para Organizaciones de Regantes):
  - El FOGAPE
  - Instrumentos de Garantía de la Gerencia de Intermediación Financiera de CORFO
  - Instituciones de Garantía Recíproca
  - Seguros de crédito y/o seguro de realización del proyecto

La implementación de estos nuevos mecanismos de financiamiento requiere avanzar decididamente en una etapa de negociación y acuerdos con los distintos actores involucrados, iniciativa que deberá encabezar la Secretaría Ejecutiva y escapen a las posibilidades de realización de consultores externos, pues se requiere una relación interinstitucional. En este contexto se recomienda que la Secretaría Ejecutiva de la CNR desarrolle y/o fortalezca articulaciones con diferentes instituciones del sector financiera nacional, según las siguientes orientaciones:

- En el caso de BancoEstado Microempresas, sería muy útil dar el inicio o más bien reinicio a un trabajo más estrecho que permita mantener sistemáticamente la información de colocaciones de créditos y del cumplimiento de los mismos por parte de los usuarios de la Ley, así como también para mejorar la información hacia los usuarios respecto de la oferta crediticia de esta institución. El trabajo conjunto puede entregar una mejor comprensión a los ejecutivos del Banco de lo que es el programa y su evolución y con ello mejores luces para desarrollar productos financieros más adaptados por parte del Banco y en beneficio de los productores.
- Lo mismo es válido para el caso de FOGAPE, ya que se puede abordar el tema del tratamiento de las organizaciones de regantes. Esto es, conseguir que el Fondo acepte que la información proporcionada por la CNR sea suficiente como para determinar que una organización considerada de pequeños productores en los términos que la CNR lo hace, sea también así considerada por FOGAPE, para el acceso al beneficio de la garantía. En la actualidad el Fondo le exige a las organizaciones que presente las declaraciones de IVA de sus socios para con ellas determinar el monto de ventas y la condición de pequeños empresarios de los socios. Sin embargo, en ese momento surgió la restricción de aquellos pequeños empresarios sin iniciación de actividades. Conseguir una aceptación por parte de FOGAPE en el sentido señalado facilitaría y agilizaría las postulaciones de las organizaciones a este instrumento de apoyo.
- Por su parte la Gerencia de Intermediación Financiera de CORFO, ha venido desarrollando diferentes instrumentos de garantía de los cuales uno sería especialmente para el tema de inversión en riego. Discutir los detalles del nuevo instrumento de garantía y realizar un seguimiento conjunto de su utilización, es muy importante, ya que permitirá tener opinión en un eventual rediseño del mismo si es que no da cuenta realmente de la problemática de los medianos productores y de sus organizaciones de regantes, como es altamente probable que ocurra. El trabajo conjunto, puede generar frutos en futuros desarrollos de instrumentos.
- En el caso de PROAVAL (primera Institución de Garantía Recíproca en el país) es útil que desde muy al comienzo ellos pudiesen conocer de primera fuente lo que ocurre en el caso de los usuarios de la Ley. Viceversa a los ejecutivos de la Secretaría Ejecutiva le sería muy útil escuchar la propuesta concreta de esta institución. Esta es una de las posibilidades que las organizaciones de regantes pueden tener para garantizar eventuales créditos. En este sentido la CNR puede influir acerca de la consideración que estas nuevas instituciones del

sector financiero chileno, hagan de los derechos de aguas y otros activos que las organizaciones de regantes y sus asociados quisieran utilizar como garantías de los créditos que requieren para financiar las obras cuyos proyectos son apoyados.

- Con corredoras de seguros y de reaseguros, como por ejemplo, Cono Sur Seguros con quien dialogamos en esta consultoría, para solicitarles y escuchar una propuesta concreta de póliza de seguros. Este tipo de instituciones con bastas redes internacionales pueden diseñar sin costo, pero con el compromiso de realizar el corretaje de las pólizas, esquemas de seguros para diferentes fines. Nuevamente, es muy importante la relación interinstitucional para llevar adelante estas iniciativas. En la práctica, un camino puede ser hablar con varias corredoras y finalmente licitar en base a plantear el problema a resolver y que las corredoras, con cargo a futuras comisiones de corretaje, propongan sus mejores soluciones.

## 5. Incorporación de la innovación y la Ley de Fomento al Riego y Drenaje

El principal problema asociado a la incorporación de la innovación dice relación con el hecho que la Ley está concebida para privilegiar obras con los menores costos por hectárea (financiar más a menor costo) mientras generalmente la innovación implica mayor sofisticación y complejidad y por tanto mayor costo por superficie. Adicionalmente, y en el caso específico de las obras extraprediales, es muy difícil evaluar la pertinencia de proyectos de innovación si éstos no se sitúan en un contexto más global del proyecto de irrigación macro en el cual debería insertarse (Plan Maestro).

Estas consideraciones obligan a avanzar más en reflexiones de mayor alcance, donde se abre una revisión a la estructura misma de focalización de la Ley (proyectos estándares básicos masivos versus proyectos innovadores acotados).

En este contexto, se propone en una primera instancia contar con más elementos para conocer y dimensionar mejor la demanda potencial de innovación en riego. Para ello, se sugiere abrir los siguientes mecanismos:

- **Concursos especiales:** Un concurso especial: "Proyectos de Riego Innovadores", o "Proyectos de Riego Eficiencia Energética", en los que se pueda entregar de puntaje especial por la incorporación de ciertos equipamientos, previamente definidos, de forma de compensar en alguna medida el efecto negativo del mayor costo por hectárea que resulta de incluir equipos de mayor eficiencia y costo.
- **Predefinición de equipos:** Una alternativa más osada es la de definir un conjunto de equipo de mayor eficiencia (y costo de inversión), como imprescindibles de ser incorporados a la hora de postular proyectos a este concurso especial. Por ejemplo, si los proyectos requieren la incorporación de motores eléctricos, pues que estos sean de los de la más alta eficiencia, en lugar de los de menor costo de inversión.

- Alternativa intermedia: Indicar en las Bases de Concursos Especiales que los cálculos de costo (por hectárea) de los proyectos que se presenten, se considerará el precio de mercado de los equipos más eficientes (por ejemplo motores eléctricos de última generación), independientemente del equipo que realmente el usuario va a implementar en su proyecto. Es decir, si el proyecto incorpora el valor de un equipo de bajo costo, a la hora de costearlo en la CNR para efectos de su comparación con los otros proyectos del concurso, se costearía considerando el costo del equipo que cumpliendo igual función, sea el más eficiente disponible (razonablemente predeterminado por la CNR).

## **6. Ley de Riego y equidad de género**

Sobre la base de los datos actualmente disponibles, no se ha evidenciado brechas significativas de género ni en el acceso a la postulación ni en la probabilidad de éxito a la Ley de Riego.

No obstante es necesario profundizar este análisis a la luz de los datos censales recientes, pues es probable que sigan existiendo brechas –más pequeñas y/o menos visibles que requieren de análisis más finos para ser detectadas.

Es también muy probable que las brechas de género sean “encubiertas” o neutralizadas por las brechas de escala (pequeños versus medianos-grandes agricultores) y, en este contexto, la inequidad se estaría entonces expresando con mayor fuerza en los siguientes niveles y dimensiones: (i) Hay más mujeres pobres; (ii) Hay más mujeres con problemas de dominio de las aguas y participación de organizaciones de regantes; (iii) La gran mayoría de las mujeres campesinas desarrollan actividades “secundarias” en el predio que no son adecuadamente identificadas y por tanto tienen un carácter de invisibilidad.

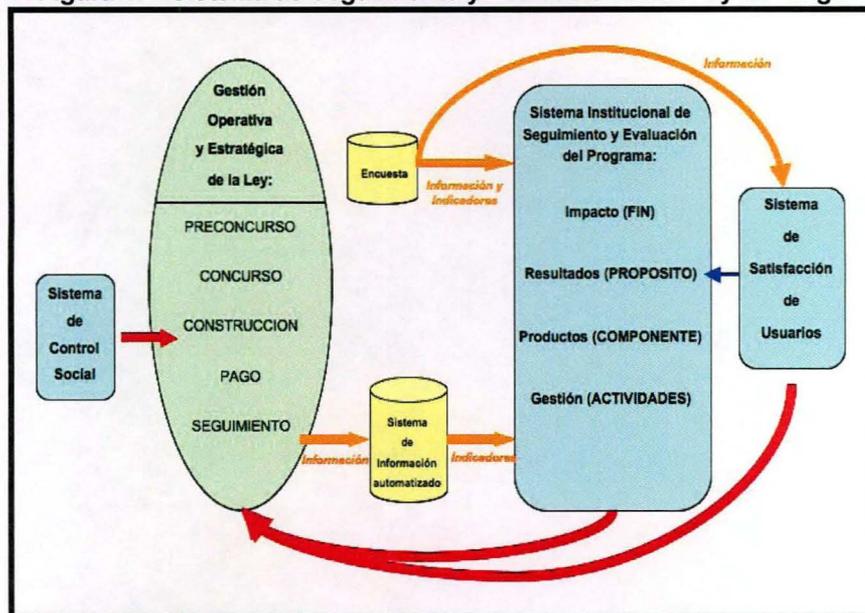
En este marco, las recomendaciones y propuestas de Qualitas en torno al tema de género consisten en:

- Profundizar los elementos de diagnóstico, en particular a partir del procesamiento del Censo 2007
- Incluir variables de género en el sistema de seguimiento y evaluación institucional, que permita conocer comportamientos según género en todas las etapas del proceso (postulación, construcción de las obras, pago del bono).
- Consolidar la perspectiva de género en las propuestas vinculadas a la alianza CNR-INDAP.

## II. SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION

El sistema de seguimiento y evaluación de la Ley de Riego que se propone está conformado por tres subsistemas que están estrechamente vinculados y se conciben en una dinámica de retroalimentación permanente (figura 1).

Figura 1. Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley de Riego



Fuente: Elaboración propia

### 1. Sistema Institucional de Seguimiento y Evaluación de la Ley

El sistema de seguimiento y evaluación que se propone está orientado a cumplir –en forma sistémica y sistemática- las tres siguientes funciones:

- **Gestión estratégica:** Proporcionar información para la gestión estratégica del programa, arrojando datos respecto de los resultados logrados, y generando insumos para evaluar su impacto. Alimenta definiciones de carácter más estratégico tales como la focalización, definiciones contenidas en la reglamentación, e incluso en la Ley, y también las definiciones operacionales del Programa. Ello se alimenta mediante la evaluación de impacto y de resultados.
- **Gestión operativa:** Proporcionar información para la gestión operativa del programa, arrojando datos relevantes que permitan adoptar decisiones tendientes a lograr mayor eficacia, eficiencia, calidad y pertinencia de las operaciones. Esta dimensión se ubica a nivel de las actividades definidas.

- Gestión comunicacional:** Proporcionar información para comunicar a otros actores, acerca de los aspectos de operación, resultados e impacto del Programa. Entre otros actores, se distingue: el Comité de Ministros; la institucionalidad pública vinculada a las decisiones de financiamiento del Programa; la institucionalidad pública sectorial, la institucionalidad del poder legislativo, y los usuarios.

Se estructura sobre la base de un conjunto de indicadores, parte de los cuales revisten un carácter más estratégico (cuadro 2).

**Cuadro 2. Indicadores para la gestión estratégica de la Ley de riego**

Nivel	Ámbito	Indicador	¿Que mide?
<b>IMPACTO (FIN)</b>			
INTRA	Desarrollo agrícola	Variación Ingreso neto de la explotación	Incremento de la capacidad económica
		Variación Margen Bruto de la explotación	
		Variación Ventas de la explotación	
	Competitividad	Variación Costo Unitario de los principales rubros	Incremento de la competitividad
Sustentabilidad ambiental	Proyectos de Riego con enfoque de agricultura limpia		Disminución del deterioro ambiental
	Grado de Cumplimiento de los Requisitos ambientales por parte de los proyectos de riego		
<b>RESULTADOS (PROPOSITO)</b>			
INTRA + EXTRA	Superficie: intervenidas	Superficies tecnificadas	Contribución de la ley al mejoramiento de la eficiencia de riego
		Superficies intervenidas extraprediales	Contribución de la ley al mejoramiento de la seguridad de riego
INTRA	Superficie: por tipo de productores	% de superficies intervenidas que pertenecen a pequeños / medianos agricultores	Participación de los pequeños en el universo de beneficiarios
	Beneficiarios: por tipo de productores	% pequeños / medianos productores beneficiados con al Ley	Énfasis en los pequeños / medianos agricultores
	Beneficiarios: Genero	% de mujeres beneficiadas con la Ley respecto al total de beneficiarios	Participación de las mujeres en relación con el N° de beneficiarios (equidad de género)
	Beneficiarios: Etnias	% de beneficiarios pertenecientes a pueblos originarios respecto al total de beneficiarios	Participación de las etnias en relación con el N° de beneficiarios
	Uso efectivo de las obras	% de obras intraprediales en uso	Evolución de las obras después algunos años
EXTRA	Superficie: por tipo de organizaciones	% de superficies intervenidas que pertenecen a organizaciones de pequeños agricultores	Participación de las organizaciones de pequeños agricultores en relación con la superficie
<b>PRODUCTOS (COMPONENTES)</b>			
INTRA + EXTRA	Recursos: Énfasis en pequeños agricultores	% bonificaciones -comprometidas/pagadas- a pequeños agricultores (Individual + Organizaciones)	Compromiso de apoyo/apoyo a los pequeños agricultores
	Recursos: Oferta / Demanda	% bonificaciones comprometidas respecto a las bonificaciones de los proyectos admitidos	Diferencia entre la oferta de bonificaciones y la demanda de bonificaciones "admitida"
INTRA	Recursos: Énfasis en pequeños agricultores	% de bonificaciones -comprometidas/pagadas- a pequeños agricultores	Compromiso de apoyo/Apoyo a los pequeños agricultores
	Recursos: Apalancar inversión privada	% del aporte privado de los medianos agricultores	Participación de los privados
	Tiempo	Tiempo entre la apertura de concurso y la autorización de pago	Tiempo necesario para que se paguen las bonificaciones
EXTRA	Recursos: Oferta / Demanda	% bonificaciones comprometidas respecto a las bonificaciones de los proyectos admitidos	Diferencia entre la oferta de bonificaciones y la demanda de bonificaciones "admitida"
	Recursos: Énfasis en pequeños agricultores	% bonificaciones -comprometidas/pagadas- a organizaciones de pequeños agricultores	Compromiso de apoyo/Apoyo a los pequeños agricultores
	Recursos: Apalancar inversión privada	% del aporte privado de las organizaciones de pequeños agricultores /Organizaciones de agricultores	Compromiso de los privados
	Tiempo	Tiempo entre la apertura de concurso y la autorización de pago	Tiempo necesario para que se paguen las bonificaciones

Fuente: Elaboración propia

## 2. Sistema de medición de Satisfacción de Usuarios

El Sistema de evaluación de satisfacción de usuarios está orientado a perfeccionar los servicios al cliente.

- Desde el punto de vista de la CNR, los objetivos son:
  - Identificar las áreas de mejoramiento a la operación de la Ley de riego N° 18.450, separando las acciones a realizar por segmentos de usuarios.
  - Hacer mas legítima y mas eficaz a la CNR, haciendo que los usuarios reconozcan la calidad de los servicios prestados
  - Centrar las preocupaciones del personal de la CNR en los servicios que prestan a los usuarios, más que en las lógicas internas de la institución
  - Tener indicadores de monitoreo del servicio que sirvan al control de gestión
  - Desencadenar nuevas dinámicas, poniendo en evidencia los progresos que se deben impulsar
  - Rendir cuentas para contribuir a justificar la misión y los presupuestos públicos asignados
  
- Desde el punto de vista de los usuarios, los objetivos de la evaluación son:
  - Asegurar que sus puntos de vista sean tomados en consideración, y si éstos no son considerados pertinentes, que se les explique porqué.
  - Identificar, ubicándose desde su perspectiva, las fortalezas y debilidades del servicio prestado
  - Seguir y anticipar la evolución de sus necesidades y expectativas
  - Ser valorizado, ver que su opinión es tomada en serio
  - Confrontar y valorizar sus opiniones con datos cuantitativos

En este contexto el Sistema se estructura en torno a un instrumento central, la encuesta a usuarios, y otros instrumentos complementarios:

- **La encuesta** se debe hacer en forma continua, de manera de comparar como evoluciona en el tiempo la percepción de los usuarios, y de esta forma, saber si están obteniendo mejoramientos operacionales. La evaluación de la satisfacción adquiere significación cuando se inscribe en procesos de largo plazo: ella debe integrarse a un proceso iterativo y permanente de mejoramiento de la calidad.
  
- **Otros instrumentos complementarios:**
  - Encuestas a agentes intermediarios, especialmente a los consultores, que constituyen un grupo de referencia por su conocimiento práctico de los procesos técnicos y

burocráticos, y por su rol funcional crítico, en tanto que soporte técnico indispensable para el buen funcionamiento del sistema.

- Encuestas o *focus group* con agricultores que han optado por no usar la ley de riego, o que habiendo postulado, no ganaron el bono o no pudieron finalmente cobrarlo.
- Grupos de discusión o *focus group* (análisis cualitativo) a agricultores que han optado a la bonificación.
- Otros mecanismos de medición, tales como libro de quejas y reclamos, o las cajas de "ideas y sugerencias" (instrumentos ya existentes a través del sistema OIRS).

### 3. Sistema de Control y Participación Social (SCPS)

Los objetivos del SCPS varían sensiblemente según las características del grupo de productores involucrado, diferenciándose por lo menos tres tipos de situaciones:

- **Situación 1:** Proyectos de riego ejecutados con pequeños agricultores, a través de INDAP. En estos proyectos se considera necesario el Sistema de Participación y Control Social dado las limitaciones que tienen los productores para una efectiva supervisión de las obras: organizaciones débiles y poco profesionalizadas, limitaciones de recursos para contratar profesionales, dificultades para actuar como contraparte de la empresa constructora. Por tales razones, en esta situación el SPCS juega un doble rol: facilitar la participación de los beneficiados, *pero al mismo tiempo operar como un efectivo mecanismo de control social.*

En estos casos el sistema debe operar siguiendo los lineamientos ya establecidos en el sistema INDAP, haciendo los mejoramientos operativos correspondientes.

- **Situación 2:** Proyectos gestionados por organizaciones que cuentan con un equipo gerencial, en donde existen productores de todos los tamaños. En estos casos existen directivas consolidadas y que cuentan con recursos para pagar a técnicos e ingenieros. Como los contratos con las empresas constructoras les permiten vigilar la construcción de las obras y ejercer acciones coactivas, en caso de ser necesario, estas organizaciones ejercen en los hechos un control técnico de las obras.

En el caso de estas organizaciones debe delimitarse cuidadosamente la función del Sistema de Participación y Control Social, pues éste, *más que operar como un sistema de control social en sentido estricto, debe operar como un instrumento que facilita la información y la apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios.*

- **Situación 3:** Proyectos que están en la situación intermedia, esto es, en donde hay productores de todos los tamaños y directivas constituidas no consolidadas. En estos casos las directivas operan en forma nominal o en forma intermitente, o no tienen un grado aceptable de representatividad pues existen subgrupos que actúan *de facto*, en beneficio de sus propios intereses, habiéndose conocido situaciones en donde directamente se han presentado caso de corrupción. En estos casos no existe una participación efectiva y/o

genuina de los asociados, lo que impide una real apropiación de las obras por parte de los beneficiarios, hecho que muchas veces incide sobre la calidad final de las obras. *Estos casos constituyen la gran mayoría y justifican el Sistema de Participación y Control Social en su doble dimensión: participación pero también control social, contrapeso, rendición de cuentas.*

En este contexto y reconociendo estas diferencias, el SCPS tendrá como objetivos:

- Anticipar situaciones y detectar problemas en la construcción de las obras de riego
- Promover una mayor transparencia en el proceso de construcción y operación de los proyectos de riego
- Fortalecer a las organizaciones de regantes que postulan a la Ley N° 18.450 a través de la generación de mecanismos que hagan posible la participación de sus asociados, y con ello, una mayor apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios.
- Facilitar la acreditación de inversiones y el pago oportuno del bono de riego.

Se implementará mediante la creación de Comités de Control Social a nivel de todos los proyectos asociativos.

#### **4. Implementación del nuevo sistema de Seguimiento y Evaluación**

- **Organización institucional:** la implementación y gestión de este nuevo Sistema de S&E requiere de la creación de una nueva Unidad Especializada dentro del Departamento de la Ley de Fomento, la cual estará constituida por cinco áreas :
  - Area de Coordinación
  - Area de Seguimiento Técnico de las obras
  - Area de Seguimiento y Evaluación Institucional
  - Area de Satisfacción Usuario y Control Social
  - Area de soporte informático
- **Costos:** La implementación y operación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley de Riego en su globalidad tiene un costo anual de aproximadamente 1.150 millones de pesos los años que no contemplan Evaluación de Impacto y de 1.430 millones los años que si lo incorporan. Ello incluye la remuneración de los Agentes de Seguimiento Técnico de las obras.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

La implementación de las propuestas desarrolladas en este estudio tendrá efectos muy positivos para el perfeccionamiento de la operatoria de la Ley tanto en la dimensión de procesos como en su carácter inclusivo (cuadro 3).

**Cuadro 3. Efectos de las propuestas**

Medidas propuestas	Procesos		Inclusión	Otros resultados
	Velocidad	Simplicidad		
Tratamiento diferenciado en la etapa Concursal	+	+++	+++	Mejor calidad proyectos
Operador único para seguimiento y recepción Obras	+++ Acorta en 1.5 a 2 meses			Mejor calidad obras
Sistema aliviado de Acreditación de inversiones	+++ Acorta en 2 a 2.5 meses	+++		
Nuevas alternativas de financiamiento			+++	Disminuye Tasa de abandono
Mecanismos de incentivo a la innovación			+	Incrementa Innovación
Enfoque de género			++	
Consolidado	Acorta en por lo menos 4 meses			

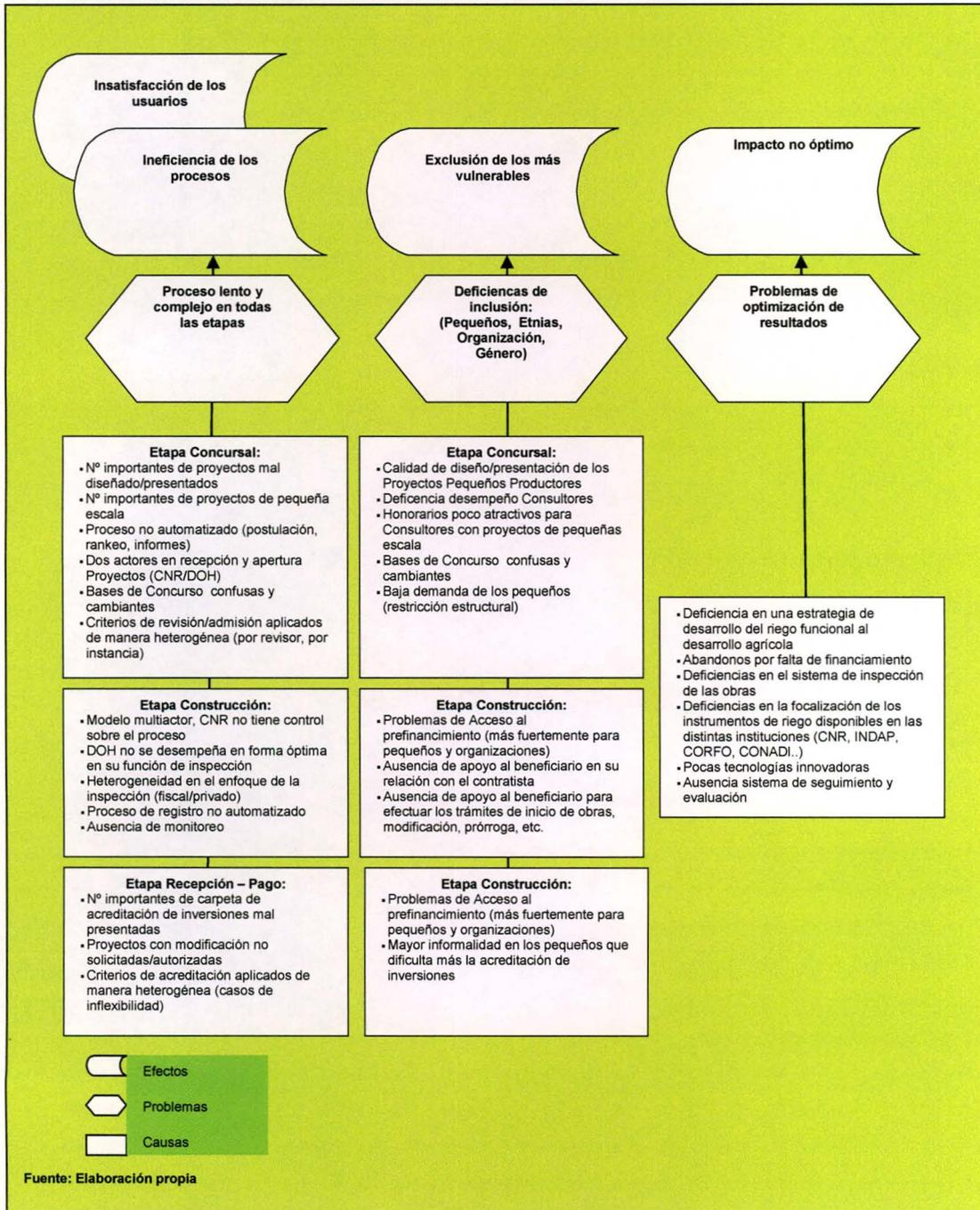
Fuente: Elaboración propia

Para que ello ocurra, es indispensable que la CNR:

- Seleccione aquellas iniciativas que estima más prioritarias. A juicio de Qualitas éstas son: (i) La instalación de una plataforma de preinversión en INDAP; (ii) la implementación de un modelo de operador único para el seguimiento técnico y recepción de las obras; (iii) la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento de las obras.
- Constituya pequeñas unidades de profesionales que tenga la clara responsabilidad de poner en marcha cada una de estas iniciativas (unidad temática). Estos equipos estarán constituidos por profesionales de la CNR y podrán ser asesorados por profesionales externos. Estos asesores se conciben efectuando apoyos concretos tales como articulación de actores, resolución de conflictos, identificación de puntos críticos, escenarios alternativos, etc.
- Implemente en forma decidida las medidas seleccionadas antes de incorporar nuevas medidas y realizar nuevos estudios.

- En el contexto de lo anterior, Qualitas quiere insistir en lo fundamental que es para la CNR y sus usuarios la automatización de los procesos. Si bien la institución ha efectuado importantes esfuerzos y varios intentos en este sentido, no se ha aún obtenido los resultados esperados. Los trabajos que recientemente se han iniciado (segundo trimestre del 2008) – integración de las distintas bases de datos y sistema de postulación electrónica- deberían sentar las bases para la construcción del sistema en su conjunto. Si bien este tema está fuera del alcance del presente estudio, se estima conveniente plantear algunos comentarios y sugerencias:
  - La automatización de los procesos debe desarrollarse en función del sistema de seguimiento y evaluación que la CNR implementará. Ello implica que el sistema debe registrar y procesar los indicadores de seguimiento definidos.
  - La automatización de los procesos debe tener un carácter altamente interactivo, permitiendo el registro y consulta de información en línea a todo nivel de usuarios (internos y externos).
  - Durante la etapa de diseño y puesta en marcha de la automatización, es necesario que la CNR cuente con un profesional experto en computación que acompañe permanentemente el proceso y esté de “bisagra” entre la Empresa Consultora a cargo del tema y el departamento de la Ley de Fomento.

**ANEXO 1**  
**Arbol de Problemas de la Operatoria de la Ley de Riego**



## ANEXO 2

### Arbol de Soluciones de la Operatoria de la Ley de Riego

