

VIII Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Arica, 2013.

La experiencia del Consejo de Desarrollo Local en Río Hurtado. .

Luis Horacio Pezo Orellana.

Cita:

Luis Horacio Pezo Orellana (2013). *La experiencia del Consejo de Desarrollo Local en Río Hurtado. VIII Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Arica.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/viii.congreso.chileno.de.antropologia/7>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/exxd/qgm>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La experiencia del Consejo de Desarrollo Local en Río Hurtado

The local development council's experience in Rio Hurtado

Luis Horacio Pezo Orellana²⁶

Resumen: Los Consejos de Desarrollo Local (CDL) son instancias de participación de representantes campesinos en la aplicación de políticas de fomento de la agricultura campesina. Desde un enfoque centrado en lo local, a través de entrevistas y aproximación etnográfica, se examina la experiencia del CDL de la comuna de Río Hurtado a través de 3 ejes de análisis: a) la caracterización de los procesos participativos, b) las evaluaciones que realizan los representantes campesinos sobre su experiencia y c) los efectos de la intervención. Los resultados permiten visualizar cómo esta política de intervención genera efectos divergentes entre las perspectivas del Estado y de la sociedad civil, transformándose en un campo de disputa sobre el desarrollo rural.

Palabras clave: Consejo de Desarrollo Local, Participación, Desarrollo Rural, Sociedad Civil.

Abstract: The Local Development Councils are participatory instances of peasants representatives in implementing policies aimed at promoting peasant agriculture. From a local focus, through interviews and ethnographic approach, this paper examines the CDL's experience in Río Hurtado through three analysis areas: a) the characterization of participatory processes, b) the assessments of peasants representatives about their experience and c) the intervention effects. The results allow visualizing how this intervention policy creates divergent effects between the perspectives of the State and the civil society, becoming a field of dispute about rural development.

Key words: Local Development Council, Participation, Rural Development, Civil Society.

En Chile, la imposición de políticas de ajuste estructural y de un modelo de desarrollo globalizador de carácter neoliberal durante la dictadura, ha sido un factor preponderante en las transformaciones acaecidas en el sector rural en las últimas décadas, dejando al menos dos consecuencias importantes para el desarrollo rural y las políticas sociales en general: 1) un papel debilitado del Estado -frente a las fuerzas del mercado- para la promoción social y la inversión productiva, y 2) un enfoque en el cual, para el Estado, el sentido del desarrollo y las políticas sociales deviene en "compensatorio" de las consecuencias negativas del nuevo orden económico mundial, para impedir el deterioro de los equilibrios sociales y políticos (Llambí, 1995). Este marco caracteriza situación actual del desarrollo en nuestro país, y en específico, las estrategias dominantes de desarrollo rural (Hernández, 1998; Kay, 2006).

La tendencia hegemónica actual se dirige con el eslogan "Chile: potencia alimentaria y forestal", sosteniendo la predominancia asignada a los complejos agroindustriales y a la explotación forestal desde la dictadura (Viveros, 2010). Por su parte, en los territorios rurales se aprecia una nueva concentración de la tierra, inversiones que amenazan los recursos naturales y desencadenan conflictos socioambientales, leyes que perjudican la pesca artesanal, magros resultados en lo relativo a la "modernización" de la pequeña agricultura y en la situación social del mundo rural y una falta de legitimidad de las intervenciones de desarrollo rural al no ser éstas construidas en base a las aspiraciones de los propios campesinos y habitantes rurales (Pezo, 2007; OLAB, 2010).

La debilidad de las organizaciones campesinas en comparación con la poderosa influencia de los gremios de productores ligados al agro es un hecho sostenido en el tiempo (Gómez, 2002), así como la escasa o nula probabilidad de que las organizaciones sociales del mundo rural tengan una incidencia real en el carácter de las políticas y programas que se les aplican. De acuerdo a Durston et al. (2005), la debilidad del campesinado

²⁶ Corporación de Desarrollo de las Ciencias Sociales - Chile. luis_pezo@hotmail.com

chileno como actor social es un factor clave en la persistencia de la pobreza rural y en la efectividad de los programas de desarrollo rural.

La experiencia que aquí se analiza corresponde a un caso situado en la región de Coquimbo, en donde se despliega la aspiración de “construir en conjunto” el desarrollo rural, por parte de dirigentes campesinos que participan de programas orientados principalmente al fomento productivo, pasando luego a conformar una agrupación regional que plantea a las autoridades una propuesta de política de desarrollo rural para la región. Lo anterior se da a raíz de la participación en los denominados “Consejos de Desarrollo Local”, ubicados en cada comuna de la región.

El presente artículo examina este proceso, desde la experiencia del Consejo de Desarrollo Local (CDL) de la comuna de Río Hurtado, a la cual pudimos aproximarnos en el marco de una investigación mayor, orientada al estudio de trayectorias de participación de la sociedad civil en el desarrollo rural (Pezo, 2010). La metodología empleada combinó la revisión de fuentes documentales, la aproximación etnográfica y el rescate de la memoria local a través de entrevistas y narrativas a participantes de estas iniciativas²⁷.

Con el análisis de esta experiencia regional y local, nuestra intención es acercarnos al modo en que se han aplicado las intervenciones de desarrollo rural y sus efectos sociales en las últimas dos décadas. En este sentido, el artículo pone en relevancia la perspectiva de los sujetos sociales en el análisis, incorporando algunas citas relevantes obtenidas en terreno. De esta manera, se pretende conjugar el análisis de las políticas de desarrollo y de las trayectorias de la sociedad civil rural en relación a aquellas.

Comenzaremos con una breve reseña histórica del proceso a nivel regional, para luego presentar nuestros resultados a partir de los tres ejes de análisis que tuvo nuestro estudio: a) la caracterización de los procesos participativos, b) las evaluaciones que realizan sus participantes (representantes campesinos del CDL) y c) los efectos de la intervención en las perspectivas de la sociedad civil con respecto al desarrollo rural. Finalmente, añadiremos algunas reflexiones que surgen del caso analizado.

Desarrollo rural, sociedad civil y participación: hacia una vuelta de tuerca

Nuestra perspectiva concibe el desarrollo rural como construcción social²⁸. Para ello nos basamos en al menos dos corrientes de pensamiento e investigación, la primera es aquella que historiza y deconstruye el concepto de desarrollo y su aplicación (Escobar, 1995; Gimeno y Monreal, 1998; Viola, 2000; Rist, 2002), especialmente la “antropología del desarrollo” señalada por Escobar (1999)²⁹. Con ello resulta evidente que los enfoques y estrategias que han predominado, provienen desde el Estado y desde organismos internacionales, y

²⁷ Para este caso se entrevistó en profundidad a 3 representantes campesinos del CDL y el Jefe del Departamento de Desarrollo Rural del municipio de Río Hurtado de aquel entonces (años 2008-2009). Las entrevistas combinaron una pauta semiestructurada con una búsqueda de narraciones sobre la experiencia de los sujetos en esta intervención de desarrollo. En este artículo se citan algunos testimonios de representantes campesinos del CDL con el fin de apoyar e ilustrar el análisis.

²⁸ En el ámbito de la antropología rural, esta concepción representa una tendencia emergente en la última década, que en el caso chileno se da con los cuestionamientos a las políticas rurales desplegadas tras el fin de la dictadura en cuanto a su efectividad y legitimidad, dada la evidente falta de consideración por las perspectivas de los propios habitantes rurales, las cuales se buscan visibilizar y potenciar (Hernández y Pezo, 2009). Arce (2013), plantea que desde fines de los noventa, a nivel internacional ha habido un replanteamiento de la relación entre sociedad civil y el Estado, lo cual a su vez “llevó a los estudios antropológicos a una crítica de las instituciones estatales y locales, enfatizando los efectos sociales de la aplicación de políticas públicas y la aplicación en la vida cotidiana” (Arce, 2013:42). Al respecto, una interesante reflexión y aplicación de esta perspectiva en el caso argentino puede consultarse en Feito (2005).

²⁹ Escobar (1999) distingue entre “antropología para el desarrollo” y “antropología del desarrollo” como formas de articulación entre la disciplina antropológica y la temática del desarrollo. La primera se corresponde con esquemas tradicionales de la antropología aplicada, en tanto se orienta a trabajar los problemas de pertinencia y de eficacia que surgen de la aplicación de políticas y estrategias de desarrollo. La segunda se construye a través de una crítica del desarrollo y de la antropología para el desarrollo tal como se ha elaborado hasta el momento, centrando sus análisis “en el aparato institucional, en los vínculos con el poder que establece el conocimiento especializado, en el análisis etnográfico y la crítica de los modelos modernistas, así como en la posibilidad de contribuir a los proyectos políticos de los desfavorecidos” (ídem: 116).

en menor medida desde las ONG's e instituciones académicas, quienes han definido los temas, problemas, teorías, metodologías y "poblaciones objetivo" de las intervenciones. Quienes habitan el medio rural se han visto excluidos del proceso de construcción de enfoques y estrategias de desarrollo rural, y relegados a un perfil más bien pasivo con bajos niveles de participación en la toma de decisiones.

Por cierto, concebir el desarrollo rural como una construcción social implica también preguntarse por el rol que han jugado los pobladores y pobladoras en aquellas intervenciones de desarrollo en la que han participado, lo cual conlleva al análisis de actores en el desarrollo rural. Por ello, la segunda corriente que nos influye es la perspectiva orientada al actor desarrollada fundamentalmente desde la Universidad de Wageningen, que enfatiza el estudio del desarrollo desde los actores sociales y las condiciones concretas en que las intervenciones se aplican (Long y Long, 1992; Long, 2001). De este enfoque nos interesan particularmente las relaciones de poder entre el Estado y el campesinado, entendiendo el poder no como una propiedad fija o estable de los actores, sino como una consecuencia dinámica de sus interacciones (Arce, Villareal y De Vries, 1994)³⁰.

Entendemos el desarrollo rural desde una perspectiva amplia, que trasciende lo agropecuario y aborda las complejidades de las realidades rurales actuales, teniendo el bienestar de su población y sus entornos como principal objetivo, en armonía con el desarrollo del país, considerando "la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto" (Ceña, 1993:29, citada por Pérez, 2001:15). Según esta concepción amplia, el desarrollo rural contempla intervenciones en planos sociales, económicos, culturales, medioambientales y políticos, desplegadas en o hacia el medio rural por iniciativa y concurso de diferentes actores. Los contenidos concretos que asuman las acciones de desarrollo rural dependerán de la construcción social a la cual nos hemos referido.

Por otra parte, en este estudio se concibe a la sociedad civil como un constructo social vinculado a la teoría política y en específico a la idea de democracia, que hace referencia al conjunto social soberano al cual todo Estado democrático debiera responder. Teóricamente, entendemos a la sociedad civil como distinta, anterior y constituyente del Estado, el cual es una modalidad histórica de su organización política (Martín López, 1999)³¹. En consecuencia, esta visión se distancia de aquellas que la visualizan como un mero "tercer sector" que se distingue del Estado y del mercado.

Según Delamaza (2005), en Chile desde el fin de la dictadura ha resurgido desde distintos ángulos el debate sobre la necesidad de una sociedad civil más fuerte. Al respecto, coincidimos con Martín López (1999) en que la inquietud por fortalecer o construir a la sociedad civil adquiere sentido cuando ésta ha sido debilitada o menoscabada.

En suma, cuando hablamos de sociedad civil estamos ante un concepto eminentemente político, que, pese a admitir una pluralidad de intereses e identidades, sitúa a los individuos y grupos como actores sociales constructores y transformadores de realidad, en miras de ejercer fuerza y poder social ante las fuerzas del entorno, sea el Estado, el mercado u otros actores. En esta investigación se plantea que parte de esta fuerza y poder social se orienta al bienestar y al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, y por tanto, se puede apreciar en sus procesos de participación en las diversas intervenciones de desarrollo, y en nuestro caso, de aquellas orientadas al desarrollo rural.

Si bien desde principios de los '90 hasta la fecha se han ejecutado distintas medidas desde el Estado para el fortalecimiento de la sociedad civil, con diferentes características en cada administración, según Delamaza (2005) los avances alcanzados hasta la fecha representan más bien la predominancia de perspectivas "restringidas" de fomento a organizaciones de la sociedad civil, que de visiones más "amplias" de

³⁰ Para el caso de Chile, en esta línea destaca el estudio de Durston et al. (2005), que examina, con una amplia gama de recursos empíricos y teóricos, la relación entre comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos.

³¹ Dentro de la historia de la teoría acerca de la sociedad civil, como señala Recasens (2004), esta concepción encuentra un referente en los planteamientos de John Locke, y en el posterior desarrollo que experimentó en Francia, en la cual la sociedad (civil) se constituye en la "única fuente de autoridad legítima" (Cohen y Arato, 2000: 118-119).

fortalecimiento de la sociedad civil a través de rediseños en las políticas públicas y cambios en las formas de relación con el Estado, siendo la profundización de la democracia aún una “asignatura pendiente” en Chile (Arrau y Avendaño, 2002; Delamaza, 2005).

En este ámbito, los gobiernos de la postdictadura han impulsado mecanismos de “participación ciudadana”, primero en el ámbito de la aplicación de programas sociales focalizados, para después extenderse en diversos ámbitos de la gestión pública. Para Gabriel Salazar, el uso de la idea de “participación ciudadana” en los últimos años no es más que una medida estratégica del Estado que busca extender las responsabilidades frente a las amenazas de crisis que produce el sistema neoliberal y con ello “afirmar” las precarias formas existentes de equilibrio, gobernabilidad y legitimidad. Reconociendo que se han abierto puertas a la participación de la población, enfatiza que la convocatoria a la “participación ciudadana” está disociada de las formas históricas de participación presentes en la sociedad civil y sus identidades culturales (Salazar; 2003b). Por otra parte, este autor plantea que la gobernanza instrumentalizada, funcionalizada y restringida por el Estado puede generar una demanda por formas de gobernanza más radicales por parte de la sociedad civil (Salazar, 2003a).

La idea de “participación ciudadana” al restringir el ámbito operativo de la sociedad civil a una relación con el Estado, resulta insuficiente para esta investigación, dado que consideramos a la sociedad civil como una entidad que participa más que “a la sombra del estado y la ciudadanía”, relacionándose también en otros planos, con otros actores, y a su vez siguiendo formas autónomas de acción. En este sentido, planteamos que el concepto de “sociedad civil” es más amplio que el de “ciudadanía”.

Por estas razones nos resulta conveniente utilizar el concepto de “*participación social*” antes que el de participación ciudadana, debido a su mayor amplitud y cercanía con los procesos de participación de la sociedad civil. De ahí que este estudio, que también visualiza la importancia de la historicidad de la sociedad civil, se encamine a examinar las “trayectorias de participación social”.

Los Consejos de Desarrollo Local y el planteamiento de una política de desarrollo rural para la región de Coquimbo³²

En el año 1990, recién finalizada la dictadura militar, el 45,5% de los habitantes de la región de Coquimbo estaba bajo la línea de la pobreza; y dentro del sector rural esta situación afectaba a casi la mitad de la población (46,3%). Este último dato la convertía en la región con el más alto índice de pobreza rural del país³³. Desde sus inicios, los gobiernos de la Concertación implementaron mecanismos para combatir la pobreza desde los ámbitos social y productivo, pero sin modificar la estructura neoliberal que continuó profundizándose.

En este escenario, la principal institución encargada de atender a los pequeños productores del agro fue el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que focalizó su accionar en “la ejecución de asesorías técnicas y créditos para el fomento de la producción y de la actividad asociativa de las unidades productivas” (Cadenas, 2003: 43). Tales acciones se orientaban a modernizar la “Agricultura Familiar Campesina” (AFC), siguiendo criterios de gestión empresarial, renovación tecnológica e integración a los mercados.

Mientras se implementaban paulatinamente este tipo de programas en el país, desde 1991 se comenzaba a formular un proyecto dirigido a la región de Coquimbo, que sería financiado a través de un contrato de préstamo entre el Gobierno de Chile y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). De acuerdo a Durston et al. (2005), la particularidad de este proyecto, además de su origen internacional, estaría en su enfoque de Desarrollo Rural Integral (DRI), que otorgaba una especial consideración hacia aspectos que trascienden lo meramente productivo y comercial, enfatizando en el empoderamiento de sus beneficiarios. Es así que, luego de un período de negociaciones, se concreta a mediados de los noventa el inicio del Proyecto de

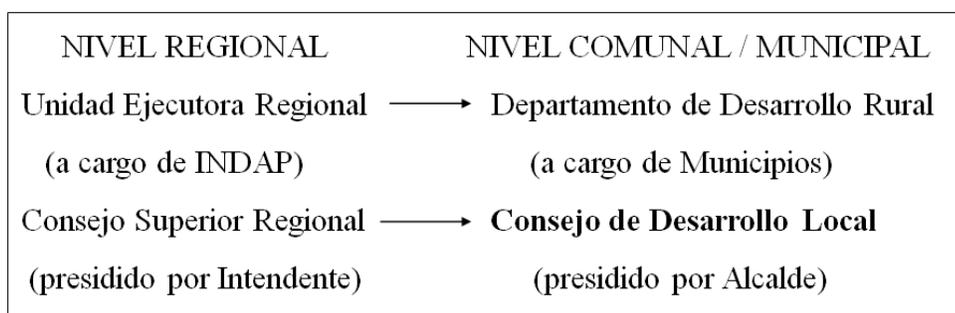
³² Para mayores detalles de lo que se reseña en este acápite, véase Durston et al. (2005), Ríos (2006; 2009), Cox (2008) y Krauss (2012).

³³ Datos de la Encuesta CASEN, MIDEPLAN (1990).

Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios, más conocido como PRODECOP IV, en alusión a su aplicación en la IV Región de Coquimbo.

El PRODECOP IV tenía una población objetivo de más de 6.000 familias y una duración programada de ocho años. Su ejecución estuvo a cargo de INDAP y por tratarse de un proyecto “especial”, cofinanciado desde el exterior, tuvo una mayor autonomía y flexibilidad administrativa que el resto de las acciones de este organismo estatal (Durston et al., 2005). El objetivo general del proyecto era “mejorar la calidad de vida de las familias de las comunidades campesinas y pequeños productores no comuneros buscando un incremento de sus ingresos y una mejora en las condiciones ambientales y socioeconómicas prevalecientes”. No obstante se seguía la orientación hacia la AFC indicada más arriba, su principal innovación estuvo dada por su estructura institucional y administrativa, que tuvo un marcado componente territorial y promotor de la participación campesina. Este modelo institucional consistía en *unidades técnico-administrativas* ubicadas tanto en la región como en las comunas (la unidad ejecutora del proyecto a nivel regional y los Departamentos de Desarrollo Rural (DDR) en cada municipio), y en *unidades participativas* de concertación para la toma de decisiones (el Consejo Superior Regional, presidido por el intendente y los Consejos de Desarrollo Local (CDL), que a nivel comunal eran presididos por los alcaldes). En estas últimas unidades se incorporó la participación de dirigentes campesinos como un aspecto fundamental del modelo de intervención. Lo anterior se grafica en la siguiente figura:

Figura 1. Estructura operativa de PRODECOP IV en la Región de Coquimbo. Fuente: Elaboración propia.



La principal función que tuvieron los CDL fue tomar decisiones concertadas, en cada comuna, referentes a la selección de proyectos de fomento productivo que financiaba el PRODECOP IV. De esta forma, se priorizaban los proyectos más pertinentes o urgentes y se deliberaba sobre las inversiones a realizar. Otras funciones del CDL tenían relación con la canalización de demandas y necesidades del sector rural a las instituciones de desarrollo, recoger y centralizar información sobre acciones de desarrollo de entidades públicas o privadas realizadas en cada comuna, contribuir a la planificación del desarrollo rural de cada comuna y apoyar la coordinación de organizaciones sociales y campesinas. En estas tareas, los CDL eran acompañados por los DDR, los cuales, asentados en cada municipio, operaban como la contraparte técnica de esta instancia de participación.

Los CDL estaban integrados por el alcalde, representantes campesinos, organismos públicos, autoridades provinciales y organizaciones sociales invitadas. Los representantes campesinos debían ser elegidos democráticamente por las bases; se favoreció la inclusión de mujeres y se establecieron representantes “suplentes” en caso de que los “titulares” no pudiesen asistir a las reuniones. Estas reuniones se periodificaron mensualmente, aunque en la práctica se efectuaban de acuerdo a las necesidades de cada CDL.

Si bien los CDL se pronunciaban a través del voto de sus miembros, las decisiones finales recaían en las instancias técnico-administrativas del nivel regional, formato que fue cuestionado por los representantes campesinos, ya que confería al CDL un carácter consultivo y no resolutivo. Pese a ello, la iniciativa en general

era bien vista por los dirigentes, que valoraban su componente participativo. En la misma línea, la iniciativa logró reconocimiento por su planteamiento innovador³⁴.

Los CDL de la región de Coquimbo sufrieron un revés al finalizarse anticipadamente el PRODECOP IV en el año 2002. El Gobierno de Chile impulsó un nuevo proyecto que dio continuidad a los principales objetivos y estructuras del PRODECOP IV, pero con recursos propios y mayor focalización. Dicha intervención se denominó Proyecto de Asistencia Técnica y Financiera para Sectores Campesinos Vulnerables, más conocido como "Proyecto Vulnerables". Sin embargo, la participación en los CDL decayó a causa del abandono por parte de las autoridades, hasta que en los años 2004 y 2005 la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico (AMR) apoyó su fortalecimiento organizacional a través de capacitaciones y nuevas elecciones democráticas de representantes campesinos en las comunas de la región. Desde entonces, la participación campesina se potenció y cobró nuevos bríos que apuntaban a lograr un mayor peso de sus representantes en los CDL y en el Consejo Superior Regional, además de instalar demandas y propuestas de desarrollo rural que superaban los objetivos del Proyecto Vulnerables y aun las competencias de INDAP. Es así como en el año 2005, los representantes campesinos de los CDL de la región conforman una organización autónoma, conocida posteriormente como Consejo Regional Campesino, que redacta, tras la realización de encuentros regionales, una propuesta para una política integral de desarrollo rural y campesino a nivel regional. En este documento, los dirigentes campesinos proponen una estrategia distinta a la desplegada por el Estado en términos de desarrollo rural, ya que, entre otros aspectos: a) busca la integralidad, es decir, ir más allá de lo silvoagropecuario, abarcando salud, educación, infraestructura, medio ambiente, etc.; b) su meta no es la inserción exitosa de los productores en los mercados ni una reconversión en términos capitalistas, sino que es el bienestar de sus familias y el mantenimiento de su condición y cultura campesina; c) considera el fortalecimiento organizacional y la participación campesina como un elemento esencial del desarrollo rural; d) considera la necesidad de asegurar el acceso a la tierra y el agua³⁵.

La propuesta de los dirigentes campesinos fue dirigida ampliamente a las autoridades nacionales y regionales de gobierno, senadores y diputados, candidatos al congreso, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general. En el año 2007, luego de una primera contrapropuesta que fue rechazada por los dirigentes campesinos, el Gobierno responde con un Plan Integral de Desarrollo Rural de Coquimbo, que propone constituir una Mesa Regional de la Agricultura Familiar Campesina para formular una Política Integral de Desarrollo Rural (PIDR) de la Región de Coquimbo para el período 2007-2010. Esta mesa regional asumió una composición tripartita, siendo constituida por el gobierno regional, los municipios y los representantes campesinos, teniendo cada uno un tercio de la representación. Por su parte, el Consejo Regional Campesino se había formalizado como organización de la sociedad civil, decidiendo ampliar sus bases de representación e incorporar a otras organizaciones, tales como asociaciones provinciales de comunidades agrícolas, federación de sindicatos campesinos, asociaciones provinciales de crianceros, comités de agua potable rural, cooperativas campesinas y el Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile (MUCECH).

Mientras tales negociaciones avanzaron a ritmo lento, en las comunas los CDL continuaron operando, aunque con notoria falta de financiamiento y escaso poder de decisión. El Proyecto Vulnerables, que tenía como término el año 2006 se extendió sin el adecuado presupuesto, que por lo demás se vio mermado por la extracción de recursos para enfrentar las heladas y sequías que afectaron la región.

A fines del año 2008, cuando finalizamos nuestro trabajo de campo, un nuevo programa de INDAP se anunciaba³⁶ y si bien se decidió continuar con los CDL, tal programa se focalizaba principalmente en las áreas de secano de la región. El futuro de estas instancias de participación campesina en las comunas era incierto y la

³⁴ Por ejemplo, el PRODECOP IV recibe en 2001 el Premio a la Innovación Ciudadana, reconocimiento otorgado por la Fundación para la Superación de la Pobreza, el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile y la Fundación Ford (Cox, 2007).

³⁵ Esta interesante propuesta, cuyo documento se titula "Contenidos para una política de desarrollo rural y campesino de la región de Coquimbo", puede encontrarse en forma íntegra en el anexo del texto de Ríos (2006) y reseñadas en sus principales aspectos en Ríos (2009) y Krauss (2011).

³⁶ Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS), implementado desde el año 2009.

ilusión de los dirigentes campesinos de “construir en conjunto” el desarrollo rural era más bien una luz tenue en la tranquilidad de los campos.

La experiencia del CDL en la comuna de Río Hurtado

La comuna de Río Hurtado se ubica al noreste de la ciudad de Ovalle, en la región de Coquimbo. El censo del año 2002 arrojó un total de 4.771 habitantes, siendo una comuna completamente rural y dedicada en su mayoría a las actividades primarias, destacando la pequeña agricultura, la crianza de caprinos y la pequeña minería. La agricultura de riego se concentra fundamentalmente alrededor del cauce del río Hurtado, correspondiendo el resto a zonas de secano y vegetación de estepa semiárida.

Esta comuna ha sido concebida como un caso crítico de “fragilidad socioambiental” (Chamorro et al., 2010), por sus altos niveles de pobreza, precariedad y escasez de fuentes laborales-productivas y degradación de los recursos naturales, lo cual se da en medio de un grave proceso de desertificación que alcanza a más de la mitad de su territorio, afectando la situación económica, social y ecológica de la zona. Sin embargo, gran parte de las intervenciones que se realizaron para enfrentar éstas y otras problemáticas desde los años noventa se han caracterizado por el verticalismo, asistencialismo y por la escasa adecuación a las características locales. Entendiendo que tal situación fomenta la pasividad de la población y genera la expectativa de que las soluciones a los problemas provengan fundamentalmente desde fuera, la experiencia del CDL en Río Hurtado, que se extiende desde el año 1997 hasta hoy, constituye un hecho sobresaliente dentro de la historia del desarrollo rural en la comuna.

A continuación señalaremos los principales aspectos de esta experiencia, sobre la base de los tres ejes de análisis que abordamos en nuestro estudio.

a) Los procesos de participación

La invitación a participar en el PRODECOP IV fue bien recibida por los dirigentes campesinos de la región de Coquimbo, ya que generó expectativas de tener incidencia en el desarrollo rural a nivel local y regional. Por otra parte, la mayoría de ellos poseía una trayectoria dirigencial importante, ligada a sindicatos de la minería, partidos políticos, comunidades agrícolas, organizaciones productivas, entre otras, por lo que no les era extraña la necesidad de interlocutar con autoridades de diverso tipo. Probablemente por lo mismo, conservaban una actitud escéptica y expectante respecto al programa, que fue variando positivamente al ver que éste demostraba avances en las intervenciones.

Tanto la convocatoria del PRODECOP IV como la de la AMR fueron efectivas en tanto aprovecharon las “estructuras organizativas locales” (Uphoff, 1995) ya existentes, en busca de representatividad y legitimidad con las bases. No obstante, esto se logró con mayor contundencia en la segunda oportunidad, debido a que la AMR definió que todos los representantes campesinos de los CDL debían ser elegidos democráticamente por sus pares en cada una de sus comunas. La participación en estas votaciones estuvo motivada por una capacitación previa de tres meses sobre historia de las organizaciones campesinas en Chile, institucionalidad pública dirigida a la pequeña agricultura, entre otros temas que interesaron a la concurrencia.

La elección democrática por parte de todos los dirigentes que participaron en las capacitaciones fue un elemento que alentó a los candidatos a presentarse para el cargo. Se trataba de un mecanismo limpio y legítimo de acceder a un puesto de representatividad comunal, lo cual acrecentaba el prestigio dirigencial de los elegidos, demandando a su vez responsabilidad y compromiso. Véase al respecto el siguiente testimonio:

[...] Nosotros mismos nos elegimos y eso era lo que me alegraba a mí, porque era una elección de la misma gente, de nuestros pares, así que eso para mí era representativo (Miembro CDL).

De nuestras entrevistas extraemos que la participación en el CDL realzó la “vocación de dirigente” de los representantes campesinos y los sacrificios que ello conlleva, en especial si se considera que no se les

remuneraba por el tiempo ocupado en las reuniones y en las actividades que realizaban en terreno. Asimismo, les motivaba la posibilidad de deliberar sobre el desarrollo rural en la comuna y de aumentar sus capacidades al respecto:

[...] Y también (me motivó) el aprender un poco también de todo el engranaje municipal, de cuál es nuestra labor como representantes de Río Hurtado, como ciudadano de Río Hurtado en la sociedad. Porque también tenemos que participar, estar ahí al tanto de lo que pasa en la comuna (Miembro CDL).

En definitiva, nuestro análisis arroja que, pese a tratarse de una propuesta de desarrollo exógena, proveniente y predeterminada desde la institucionalidad política y por lo tanto, de una “oportunidad impuesta”, las motivaciones por parte de los dirigentes campesinos han sido, tanto en la convocatoria del PRODECOP IV como en la de la AMR, muy favorables a la participación en los CDL. Por lo tanto estamos ante una *motivación sustantiva*³⁷ de los dirigentes campesinos, que abiertamente han manifestado y demostrado en la práctica su interés y compromiso por participar y tener injerencia en el desarrollo rural de la comuna y de la región.

En lo que respecta al “tipo de participación”, se debe señalar que, si bien el CDL representa indudablemente una importante innovación al incorporar la participación campesina a nivel local y regional, se mantuvo siempre una asimetría en la toma de decisiones, que era ejercida desde el nivel central de la administración del programa. Por esta razón, siguiendo la tipología planteada por Raczynski y Serrano (1998), podemos señalar que se trata de un mecanismo de *participación consultiva*, que sin embargo contiene varios elementos de *participación gestonaria* (instalación de capacidades, liderazgo, interlocución con agencias públicas, influencia en la toma de decisiones), sin llegar a serlo completamente, ya que la ausencia de un poder resolutivo indica la inexistencia de cogestión. Por otra parte, tomando en cuenta la tipología de Foladori (2002), estaríamos frente a un modo de *participación funcional*, ya que la agencia externa utiliza la participación para reducir costos a través de una focalización de la intervención, lo cual también resulta útil para expandir las responsabilidades ante posibles conflictos. De acuerdo a Ríos (2006), esta funcionalidad opera además a nivel ideológico, ya que a través de tal modo de participación se contribuye a legitimar el proyecto y el enfoque modernizador de la política estatal para la agricultura familiar campesina. En la siguiente cita se desarrolla más esta idea:

[...] La incorporación de los campesinos en la toma de decisión de una parte de los recursos del PRODECOP, se hace bajo la condición implícita de hacerlos responsables del éxito o fracaso de esta acción modernizadora, para lo cual era necesario generar y/o fortalecer en los dirigentes capacidades de liderazgos para el emprendimiento, e instalar en ellos una “mentalidad de mercado”. Es decir, que no quedaran dudas que la forma correcta de sacar a los campesinos de la pobreza es a través de la ampliación de sus relaciones de mercado, que el mejoramiento de las condiciones de vida es posible de alcanzar sólo si asumen la actividad productiva bajo patrones estrictamente capitalistas. Por tanto, se habla de cambio tecnológico, desarrollo de negocios y financiamiento privado, como las metas a alcanzar en ocho años y con ello asimilar a estos productores con los empresarios. Quienes asumen estos planteamientos y desarrollan conductas económicas acordes pasan a la categoría de “emprendedores”, confiables para el éxito del proyecto. (...) Obviamente que los proyectos con mejores opciones en la

³⁷ En nuestro estudio llamamos *motivación sustantiva* a aquella en la cual la población convocada tiene una disposición favorable a la participación en una determinada intervención de desarrollo, en tanto ésta representa sus intereses, necesidades y demandas, proponiendo una finalidad deseada por la población hacia mejores situaciones. Este tipo de motivación inicial aumenta la probabilidad de generar una participación comprometida y proactiva. La diferenciamos de la *motivación instrumental* y de la *motivación negativa*. Distinto es el caso de la *motivación instrumental*, en el que la población tiene una disposición favorable a participar, pero la intervención representa sólo de manera parcial sus intereses, necesidades y demandas, por lo tanto la intervención es vista instrumentalmente como un medio para alcanzar mejores situaciones o resolver algún problema, y la finalidad propuesta no es compartida por la población o sólo parcialmente. Este tipo de motivación inicial aumenta la probabilidad de tener una participación condicionada y débil. Por su parte, la *motivación negativa* es observable cuando la población muestra una actitud de rechazo hacia una determinada intervención, puesto que no representa sus intereses, necesidades y demandas. Implica una alta probabilidad de que la población no participe en la iniciativa. Para un análisis más detallado de estos tres tipos de motivación en intervenciones sociales y de desarrollo, véase Pezo (2010: 28).

evaluación técnica y en la decisión de los CDL eran los de campesinos ubicados en las áreas bajo riego, con seguridad en la tenencia de la tierra y con capacidad de competir en los mercados. Mientras más semejanzas tenían los negocios propuestos con lo que hacen los empresarios exitosos, mayor era la posibilidad de obtener el anhelado financiamiento. Quienes no ofrecieran estas condiciones, debían buscar otras alternativas y esperar un nuevo concurso (Ríos, 2006:13).

Cuando le pedimos a uno de nuestros informantes que nos relatara el modo de funcionamiento del CDL en Río Hurtado, emergieron en su discurso los efectos legitimadores de la intervención del Estado, pero a la vez un reconocimiento de sus limitaciones:

[...] El DDR tiene un equipo técnico y ese equipo técnico, con nosotros, recoge las inquietudes de la gente. Tiene una cierta cantidad de personas que asistiremos y recorren por toda la comuna. Entonces después nos presentan eso a nosotros, y nosotros lo conversamos, lo vemos si es viable, porque hay proyectos que no son viables, aunque las personas quieran, no se puede. Por ejemplo, si una persona no es propietario, no tiene derechos de agua y tiene un lindo proyecto, no se puede insertar. Ése es un proyecto que no es viable para el que lo solicita. Ahora, suponiendo el ejemplo de un producto que es innovador y que en ninguna parte da resultado, tampoco se puede apoyar. Claro, hay una norma, hay bases, hay un conducto regular, que nosotros aunque queramos favorecer a alguien no se puede, porque no está dentro del conducto regular, porque si nosotros damos un primer paso, después sigue escalando, entonces si lo pasamos, igual se cae. Porque ha habido algunos proyectos que se han votado por el CDL, pero después llegan de vuelta -porque cuando no cumplen con los requisitos del conducto regular los mandan de vuelta-, entonces ahí hemos recapacitado y visto qué es lo que falló, por qué no debíamos haber propuesto, haber apoyado o haberlo eliminado ahí, o haber trabajado más el tema antes de mandarlo (Miembro CDL).

En suma, podemos decir que la modalidad de participación de los CDL era efectivamente innovadora y lograba instalar capacidades en los dirigentes. No obstante, sin otorgarles poder de decisión se les traspasaba responsabilidades en la focalización de la intervención y se les impelía a seguir los “conductos regulares” del programa, por lo tanto se trataba de una *instrumentalización* de la participación por parte del Estado para lograr sus propios objetivos.

La proyección de los CDL en tanto órganos consultivos se enmarcaba en la dependencia y subordinación con respecto a los lineamientos de los programas, lo cual comenzó a ser cuestionado por los dirigentes campesinos de la región, quienes al verse imposibilitados de lograr atención respecto a las demandas campesinas al interior de los CDL, buscaron autonomía externa constituyendo el Consejo Regional Campesino. El siguiente extracto de una entrevista nos ilustra este choque de fuerzas que ocurría cuando los campesinos intentaban ir más allá de los “conductos regulares”:

[...] P: ¿Han planteado ustedes la posibilidad de tener más poder de decisión respecto a los programas de INDAP?

R: Lo hemos planteado muchas veces, pero no nos dejan, no se puede. No se puede porque el SEREMI³⁸ de Agricultura tiene elegidos sus representantes en cada área y el SEREMI no cede, cuesta negociar.

P: ¿Y qué es lo que han planteado ustedes en esa línea?

R: Bueno, de hacer proyectos más grandes con el INDAP. Ahora nosotros le planteamos trabajar con el Ministerio de Obras Públicas, porque los caminos para acá son catastróficos. Entonces el intendente nos dice: “no, hay otro conducto, hay que trabajarlo, hay que verlo”. Ahora la educación está mala, mala, bueno en todo Chile, igual hay muchas ideas que se pueden hacer llegar a la SEREMI de Educación pero cuesta, cuesta mucho llegar a la SEREMI. Tenemos acceso, tenemos facilidad, pero nos atienden, nos reciben la idea, la inquietud y ahí no más quedamos.

³⁸ SEREMI: Secretaría Regional Ministerial. Se usa también para nombrar a la persona a cargo de esta institución.

P: Y son temas que sobrepasan lo productivo...

R: Claro. Pero nosotros abiertamente en la propuesta planteamos trabajar así. Trabajar con el gobierno en pleno, con todas las ramas del gobierno, no con una sola institución (Miembro CDL).

En cuanto a las relaciones con el municipio, nuestros entrevistados negaron que éste haya tenido una primacía en las decisiones tomadas. No obstante, cuando se planteaban intervenciones que sobrepasaban las facultades del CDL y apelaban al municipio, los representantes campesinos encontraban una férrea resistencia por parte de esta institución:

[...] R: Nosotros como CDL a nivel regional, los objetivos que se tenía en toda la región era de poder intervenir en todos los ámbitos del desarrollo de la comuna, la salud, la vivienda, la agricultura, pero cuando empezamos a tener indicios de llegar allá, a nosotros se nos marcaba, se nos “trancaba la pelota” como se dice y nos decían “ustedes están enmarcados en este programa, están enmarcados en estas condiciones, no pueden injerir en otras partes de la municipalidad”, y ahí no había mucho que hacer...

P: ¿Y quién les decía eso?

R: Gente de la municipalidad, sobre todo la administración municipal, que en este caso siempre ha habido un pequeño choque ahí; ellos son los encargados de administrar la municipalidad, entonces si uno empezaba a molestar un poquitito, a ellos no les gustaba tampoco. Así que se nos mandó de regreso, enmarcado en ese programa. Así que no era mucho lo que pudimos hacer, debimos haber contado con el apoyo municipal de la alcaldesa para hacer ese movimiento, pero también no es algo agradable para ellos. Así que, ir más allá, de influir en salud, en vivienda, no se logró, no se pudo... (Miembro CDL).

Como se evidencia en este testimonio, ocurría con el municipio una situación similar a la que sucedía con INDAP en cuanto al “choque de fuerzas” que se producía cuando los campesinos intentaban “desmarcarse” de los límites establecidos para el CDL. Idéntica situación ocurría en el Consejo Superior en donde la máxima autoridad era el intendente. Por lo tanto, podemos señalar que las relaciones de interfaz entre los dirigentes campesinos y estas instancias “administradoras” del CDL eran abiertas y fluidas en el marco de las atribuciones y funciones del CDL, pero cerradas y conflictivas en cuanto a las demandas de los representantes campesinos por ir más allá del programa.

En lo que respecta a las relaciones con el resto de la población local, se puede señalar que no se logró un vínculo sólido con las bases, siendo muy poco visible en la comuna la labor que cumplía el CDL. De acuerdo a nuestros entrevistados, esta situación tuvo dos razones principales: primero, la municipalidad no cumplió su compromiso de dar visibilidad al CDL; segundo, los dirigentes campesinos carecían de tiempo y recursos para reunirse con las bases en los diversos sectores de la comuna.

La vinculación parcial del CDL con las bases campesinas no sólo impidió que esta instancia tuviera un mayor reconocimiento social, sino que también aminoró las posibilidades de dar cumplimiento a los objetivos del CDL que tenían que ver con la comunicación de la población con las instituciones políticas, en particular la canalización de demandas y necesidades y la coordinación de las organizaciones de base³⁹. Si a lo anterior le sumamos que las propuestas de desarrollo que buscaban los representantes campesinos encontraban serias trabas burocráticas, el resultado fue el centramiento de la actividad en el objetivo principal: la focalización de proyectos de fomento productivo.

Finalmente, en cuanto a las relaciones entre los mismos representantes campesinos del CDL, podemos señalar que quienes han participado activa y regularmente en el CDL han constituido un grupo social afianzado en relación al fomento productivo en la comuna. Los representantes campesinos han adquirido competencias

³⁹ Situación similar encontró el estudio de Durston et al. (2005), en la comuna de Punitaqui, en donde un campesino señalaba: “Es en el CDL donde se debaten temas de comunidad, y en ninguna comunidad hacen reunión, a nadie informan nada. Eso es lo negativo que tenemos, la información. El CDL debe ser el puente entre la municipalidad y la comunidad y ese puente está cortado” (Durston et al., 2005:217).

en el tema y dialogan abiertamente con autoridades y funcionarios. Nuestros entrevistados señalan que si bien ha habido desacuerdos y discusiones encendidas entre miembros del CDL, éstas se han resuelto en un marco de respeto mutuo que prevalece en el grupo.

El único conflicto que no se logró resolver fue el que hubo con los miembros “suplentes”. Tanto los miembros “titulares” como los “suplentes” debían asistir a las sesiones, pero al verse estos últimos sin poder de decisión y con limitados recursos para concurrir a las reuniones, se fueron desvinculando paulatinamente del organismo, quedando sólo los miembros titulares participando de esta experiencia en los últimos años. Había una diferencia de trato hacia los miembros suplentes, quienes se vieron marginados del proceso y relegados a un estatus de segunda categoría con respecto a los “titulares”. Resulta claro que, al menos en Río Hurtado, la medida de tener miembros suplentes en el CDL no dio resultado.

b) Evaluaciones de los representantes campesinos respecto al CDL

En cuanto al diseño de la intervención, los dirigentes campesinos evalúan positivamente el componente participativo y democrático de los CDL, que abrió la expectativa de “construir en conjunto” con el Estado un desarrollo rural pertinente y “armonioso”:

[...] Como le decía recién, lo que más me gustó es que hubiera participación, que se sentaran en una mesa los organismos estatales, la municipalidad y pudiéramos en conjunto ver el desarrollo del campo, eso es lo que más me gustó. Y que me gusta, ya que yo pienso que es una de las maneras de que, en todos los ámbitos, haya un desarrollo armonioso (Miembro CDL).

No obstante lo anterior, el carácter consultivo y restringido de la participación no permitió cumplir con esta expectativa. En varias oportunidades se solicitó, infructuosamente, que el CDL tuviese un carácter resolutivo.

Por otra parte, el diseño de la intervención no consideró mecanismos para controlar el cumplimiento de las funciones del CDL, que terminaron concentrándose sólo en una de las originalmente definidas: la priorización de proyectos para su financiamiento.

En términos de gestión, nuestros entrevistados reconocen varias falencias. Una de ellas es el escaso apoyo que tuvieron los representantes campesinos para comunicarse con las bases, lo cual fue una demanda constante de recursos que tampoco fue acogida íntegramente. Más aún, el financiamiento del programa disminuyó de manera drástica durante la extensión del Proyecto Vulnerables desde el 2006 al 2008. Los dirigentes campesinos critican enérgicamente la extensión de este programa sin los recursos suficientes, lo cual redujo de forma significativa las intervenciones de fomento productivo y las metas que se habían establecido en años anteriores:

[...] R: Por ejemplo, hubieron dos años en que se dijo que el fondo vulnerables iba a terminar, pero no terminaba. Se hacía un aplazamiento del programa, pero como era solamente un aplazamiento no enviaban los recursos que enviaban todos los años. Por lo general se enviaban todos los años veinticuatro, treinta millones de pesos, pero como era un aplazamiento del programa, se enviaban, no sé por ahí, tres millones, cuatro millones para la comuna. Eso permitía solucionar algunos problemitas que había de proyectos anteriores, pero no era para proyectos nuevos, no eran nuevas plantaciones, así que eso, por lo menos en el caso mío, dolió mucho, porque fueron dos años que se perdieron.

P: Entonces esos dos años la intervención de INDAP por parte del Proyecto Vulnerables fue reducida....

R: Totalmente reducida. No se logró seguir con el desarrollo que era nuestro deseo desde el comienzo, que era, por ejemplo, en cuanto a hectáreas plantadas, en cuanto a hectáreas con riego tecnificado, de subir ese porcentaje, no se logró en esos dos años que ya han pasado. Así que para mí eso fue una pérdida (Miembro CDL).

A lo anterior se le sumó que los ya escasos recursos del Proyecto Vulnerables fueran redestinados a cubrir bonos de emergencia para las heladas y sequías que hubo en la comuna en ese período, lo cual fue, para los representantes campesinos, una decisión equivocada que procuraba “*tapar un hoyo abriendo otro*”. En este contexto, las autoridades recurrieron al CDL para priorizar a quiénes se entregarían estos bonos:

[...] Eso es en lo que más se ha trabajado en los dos últimos años, en lo que es las catástrofes que hubo. Y eso fue lo otro, que los fondos vulnerables se agotaron, ya que como se declaró zona de emergencia, todos los fondos fueron redistribuidos, así que los fondos de los vulnerables fueron también a estos bonos de emergencia. De ahí que hubo que seleccionar personas, priorizar personas en algunos casos (Miembro CDL).

En esta situación podemos observar lo que podríamos llamar una *hiperinstrumentalización* de un órgano consultivo por las autoridades de gobierno y del municipio. Es decir, no bastó que el CDL fuera utilizado esencialmente para la priorización de proyectos de fomento productivo, descuidando las otras funciones presentes en su diseño, sino que ahora era despojado unilateralmente de su función “principal”, para asumir otras responsabilidades y cumplir otros objetivos.

Si a lo anterior le sumamos el progresivo alejamiento de las agencias públicas que participaban en las reuniones del CDL y la alta rotación que produjo la dilación en la paga de los salarios de los profesionales del DDR, resulta evidente que la labor y la “razón de ser” del CDL se encontraban, a fines del año 2008, ya en franca decadencia, principalmente porque su funcionamiento en la práctica dependía cada vez menos de los mandatos propios y cada vez más de intereses ajenos.

Esta situación provocó fuertes sentimientos de decepción y desazón en los representantes campesinos. No obstante, en vista de las apremiantes necesidades que campesinos y crianceros pasaban en momentos de sequía y heladas, continuaron trabajando principalmente en la entrega de bonos de emergencia y fijaron sus esperanzas en las reuniones del Consejo Superior y el Consejo Regional Campesino.

Cuando los representantes del CDL evalúan su propio accionar, sus discursos transitan entre la conformidad y la resignación. Conformidad –sin autocomplacencia- ante el esfuerzo realizado y resignación ante las barreras y obstáculos que no pudieron superar. En definitiva, prima una sensación de que “se hizo lo que se pudo” y de que sólo resta “terminar lo que tenemos” para dar vuelta la hoja y comenzar un nuevo CDL, con nuevos integrantes y nuevos planes de trabajo:

[...] Se hizo lo que se podía enmarcado dentro del programa, de la participación que podíamos hacer dentro del programa. Yo pienso que estuvo regular, no podría uno decir que estuvo ni excelente ni malo, se pudo de acuerdo a los recursos y a la fuerza que uno tiene y el tiempo que uno tiene” (Miembro CDL).

[...] En realidad..., viendo la situación en que me encuentro ahora, yo pienso que se cumplió como decía (otro miembro titular del CDL), voy a copiar las ideas de él, que decía que en cuatro años uno puede entregar todo lo que tiene, en cuanto a ideas, conocimientos, ponerle empeño, pero ya después de cuatro años, la persona como que se relaja ya y le da lo mismo, así que lo ideal es que hubiera un cambio para que también otras personas pudieran aprender, otras personas participen, pongan sus ideas y también aprendan que hay que tener participación en la comuna (Miembro CDL).

c) Efectos sobre la perspectiva de desarrollo rural en la sociedad civil local

En el ámbito productivo, el CDL ha sido importante para una mayor pertinencia de las intervenciones de INDAP, el municipio y otros organismos, pero su efectividad ha estado restringida a los lineamientos de las instancias políticas superiores, lo cual incluye períodos de relativo abandono por parte de las autoridades. Asimismo, su accionar ha tenido poca visibilidad en la población de la comuna y por lo tanto, un reducido reconocimiento social.

Es en el ámbito socio-organizacional en donde el CDL ha tenido impactos más determinantes y significativos en cuanto a la participación de la sociedad civil en el desarrollo rural, por cierto, principalmente centrados en los dirigentes campesinos que han participado como “titulares” de esta instancia.

Al menos en el caso de Río Hurtado, la experiencia del CDL ha provocado la convicción, por parte de los representantes campesinos, de la importancia de la participación de la sociedad civil en el desarrollo rural a nivel local, lo cual ha instalado la demanda de continuidad de esta iniciativa, defendida a nivel comunal y regional:

[...] Yo pienso que, como decía yo al comienzo, una de las cosas que a mí me llevó..., pienso que es importante que haya participación, y espero que eso siga existiendo en todos los niveles, que sea reconocida esa participación, que la autoridad vea que sin esa participación, el desarrollo por parte solamente de la autoridad, da un crecimiento un poco vano. Debe haber un crecimiento en conjunto con la sociedad, con eso la gente le tiene cariño a lo que se hace. Cuando hay propuestas que vienen de afuera solamente, por lo general la gente no lo entiende y no le toma un aprecio, un cariño. Pienso que ésa es una cosa que hay que destacar y espero yo, de toda esta experiencia que tuve, poder seguir incentivando a la gente, que haya participación, que participe en todos los ámbitos (Miembro CDL).

Indudablemente, el CDL también ha sido una experiencia formativa para los representantes campesinos. Nuestros entrevistados lo interpretan como un “crecimiento” como persona y como dirigente:

[...] *En primer lugar hay un crecimiento de uno como persona. Un crecimiento que uno puede pararse delante de una multitud y mirarlos a la cara y poder quizás hablarles, cosas que uno al comienzo no lo hacía. El crecimiento de sentir el cariño de la gente, sentir el saludo de ellos; entonces eso es un crecimiento que yo he visto que he tenido. Uno también ha aprendido cómo funciona el sistema, el sistema municipal, el sistema político, no obstante que uno no es político, pero está insertado allí sin quererlo y está ahí metido y lo arrastra. También a uno le ha servido a querer más su comuna, a recorrerla más. Así que ha habido un crecimiento* (Miembro CDL).

Es importante destacar que en estas instancias, los dirigentes campesinos han aprendido a cuestionar el fondo y las formas de intervención para el desarrollo rural, generando perspectivas propias al respecto.

Situándonos en los términos de la teoría del control cultural de Bonfil (1991), podemos señalar que hubo una *apropiación cultural* de la iniciativa, pero limitada a los representantes campesinos “titulares” del CDL. Esto quiere decir que, ante una “oportunidad impuesta” de participación, estos dirigentes supieron hacer uso de ella y tomaron decisiones propias que elevaron esta participación a otros niveles para hacer valer sus demandas y propuestas, que son coherentes con su cultura campesina actual y que difieren de la estrategia de desarrollo desplegada por el Estado. No se concretó totalmente una legitimación del modelo participativo y de desarrollo productivo proveniente del Estado, sino que se crearon, por parte de los dirigentes campesinos, nuevos canales de participación y una propuesta propia de desarrollo rural que ha enarbolado una lucha de este grupo subalterno por adquirir poder dentro de la sociedad. En consecuencia, se dio lo que Salazar (2003) denomina un *proceso divergente* al planteado por la agencia interventora, en donde se puede observar la emergencia de propuestas y formas de participación *instituyentes* que buscan abrirse paso ante las formas de participación institucionalizadas.

Finalmente, podemos decir que se dio un efectivo fortalecimiento de la sociedad civil en los representantes campesinos del CDL y un fortalecimiento organizacional a nivel regional, particularmente en lo que respecta al Consejo Regional Campesino y la defensa de su propuesta de desarrollo rural. No obstante, en esta última esfera los avances se han dado muy lentamente, encontrando trabas burocráticas y políticas.

Por otra parte, persiste, al menos en el CDL de Río Hurtado, el desafío pendiente de lograr una mejor comunicación con las bases y un efectivo recambio dirigenal que amplíe, refresque y enriquezca los necesarios debates sobre los problemas locales. A ello se suma la necesidad de contar con adecuadas instancias de capacitación y de apoyo para los campesinos y pobladores rurales.

Consideraciones finales

En la experiencia analizada, destaca la importancia del PRODECOP IV y su particularidad como programa, en tanto incorpora la participación campesina en espacios de deliberación respecto al desarrollo rural, propiciando –a través de los CDL y del Consejo Superior Regional- un encuentro sostenido entre campesinos, técnicos y autoridades. Asimismo, su estructura propicia una perspectiva territorial –comunal y regional- para analizar los problemas y desafíos del desarrollo rural. Claro está, todo ello dentro de las consabidas directrices bajo las cuales se orientan las intervenciones para la pequeña agricultura en todos los gobiernos de la postdictadura chilena.

A través de los años, se puede apreciar una *focalización progresiva* de los programas que han involucrado al CDL de Río Hurtado. Una primera focalización se evidencia en que el accionar del CDL se restringe desde muy temprano a sólo una de sus funciones: la priorización de proyectos. Una segunda focalización ocurre cuando, al finalizar el PRODECOP IV, las intervenciones se circunscriben a los “sectores campesinos vulnerables”. Posteriormente, desde el año 2010 en adelante, la intervención se centra en los campesinos del secano, en donde se da una nueva focalización en el área geográfica de mayor incidencia de la pobreza rural en la región.

Las intervenciones focalizadas, en tanto implican la reducción del gasto fiscal en nombre de la “eficiencia” del accionar público, fueron impulsadas desde la segunda mitad de la década del setenta en Chile (Raczynski, 1995), siendo coherentes con el modelo neoliberal hegemónico desde entonces. Ello nos sugiere la hipótesis de que la focalización progresiva detectada en el caso analizado es una situación concreta que indica la profundización, en las últimas dos décadas, de una perspectiva neoliberal del Estado en sus políticas de “modernización de la agricultura campesina”, que ha tenido un correlato concentrador en la distribución de la tierra y los medios de producción.

De nuestro análisis es necesario destacar, por un lado, la instrumentalización permanente del CDL en función de los lineamientos impuestos por las autoridades; y por otro, las acusadas temporadas de abandono de los programas y la merma de sus recursos. Ambos aspectos produjeron un cuestionamiento profundo del modelo participativo “funcional” que planteó el Estado en estas intervenciones.

No obstante, las instancias participativas que no son fugaces, por restringidas que sean, no suelen ser instrumentalizadas sólo en una dirección. Los representantes campesinos se valieron de la experiencia del CDL para capacitarse y plantear sus propias inquietudes, su propia reacción crítica frente a las intervenciones, sus propias propuestas para un desarrollo rural integral.

Pensamos que la experiencia de más de 10 años en el CDL, tanto en Río Hurtado como en la región de Coquimbo, ha formado dirigentes que buscan una nueva y emergente forma de relación con el Estado, más abierta y directa, que tiende a superar el desconocimiento y la actitud negativa de los campesinos frente al Estado (Wolf, 1979:400) y que propende a ir más allá de los vínculos clientelares con el mundo político, que son vistos con desconfianza y descrédito. De forma contraria a la idea del “*habitual rechazo del campesinado tradicional al Estado moderno*” (Entrena, 1998:130), vemos aquí un intento de acercamiento, aún no concretado, que no presenta una modalidad de “pliego de peticiones”, sino una “propuesta de desarrollo rural” que la sociedad civil plantea construir en conjunto y de manera horizontal con el Estado.

Sin embargo, el destino de lo que Krauss (2012) denomina “*la disputa por la política regional de desarrollo rural en la región de Coquimbo*” es aún incierto y ha puesto a prueba en más de una oportunidad la persistencia de las negociaciones, entre otras muchas dificultades que los dirigentes campesinos han debido enfrentar. Como señala el autor recién citado, ha habido una resistencia de los últimos gobiernos a las visiones y propuestas de los actores del mundo rural, desplegándose una “estrategia de contención”, que se explica “*por las diferencias de miradas respecto al desarrollo de la ruralidad, las cuales, desde el Estado, obedecen al enfoque productivista y empresarial que se promueve desde el nivel central (...) y una política más próxima a la compensación social para el mundo rural y campesino*” (Krauss, 2012:471).

Debe destacarse que aquí no sólo está en juego la política regional de desarrollo rural como un “producto final”, sino que una forma determinada de relación con el Estado y otros actores a los que concierne este tema, un posible “nuevo trato” en el cual los campesinos y pobladores rurales asuman un rol sustantivo, largamente postergado, en la definición y construcción de su propio y legítimo desarrollo.

Referencias citadas

- ARCE, A. 2013. Conocimiento, espacio y actores en la innovación social. En: Paz, A., Montoya, M.P. y Asensio, R. (Eds.) *Escalando innovaciones rurales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IDRC, FIDA.
- ARCE, A., VILLARREAL, M. y DE VRIES, P. 1994. The social construction of rural development. Discourses, practices and power. En: Booth, David (Ed.) *Rethinking social development. Theory, research & practice*. Harlow: Longman Scientific and Technical.
- ARRAU, A. y AVENDAÑO, O. 2002. *La hacienda revivida. Democracia y ciudadanía en el Chile de la transición*. Santiago: PREDES, Universidad de Chile – FRASIS.
- BONFIL, G. 1991. *Pensar nuestra cultura*. México: Editorial Patria.
- CADENAS, H. 2003. *Políticas públicas hacia la organización campesina en Chile: programas de fomento productivo asociativo desde una mirada sistémico constructivista*. Tesis (Magíster en Antropología y Desarrollo). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.
- CEÑA, F. 1993. El desarrollo rural en sentido amplio. En: Ramos, E. y Caldentey del Pozo, P. (Eds.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca.
- CHAMORRO, A., DONOSO, J. P. y CONTRERAS, R. 2010. Pobreza y fragilidad socioambiental. El caso de Río Hurtado. En: Hernández, R. y Pezo, L. (Eds.) *La ruralidad chilena actual: Aproximaciones desde la antropología*. Santiago: CoLibris Ediciones.
- COHEN, J. y ARATO, A. 2000. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- COX, M. 2008. *Sistematización de la experiencia de los Comités de Desarrollo Local a 6 años de terminado el proyecto PRODECOP de la Región de Coquimbo, Chile*, Manuscrito.
- DELAMAZA, G. 2005. *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- DURSTON, J., DUHART, D., MIRANDA, F. y MONZÓ, E. 2005. *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*. Santiago: LOM – Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA).
- ENTRENA, F. 1998. *Cambios en la construcción de lo rural. De la autarquía a la globalización*. Madrid: Editorial Tecnos.
- ESCOBAR, A. 1995. *Encountering Development. The making and unmaking of the third world*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ESCOBAR, A. 1999. *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Santa Fe de Bogotá: CEREC / ICAN.
- FEITO, M. C. 2005. *Antropología y desarrollo. Contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense*. Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- FOLADORI, G. 2002. Avances y límites de la sustentabilidad social. En: *Revista Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. III, Nº 12, pp. 621-637, México.
- GIMENO, J.C. y MONREAL, P. (eds.) 1998. *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

- GÓMEZ, S. 2002. Organización campesina en Chile: reflexiones sobre su debilidad actual. En: *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 6, pp. 3 – 18, Universidad Austral de Chile, Valdivia.
- HERNÁNDEZ, R. 1998. Una agenda para la investigación de las nuevas realidades rurales en Chile. Actas del III Congreso Chileno de Antropología. LOM Ediciones. Santiago, Chile, 2000: 1031-1034.
- HERNÁNDEZ, R. y PEZO, L. 2009. La antropología rural chilena en las dos últimas décadas: situación y perspectivas. En: *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, Vol. 4, N° 2, Mayo-Agosto 2009. Madrid.
- KAY, C. 2006. Una reflexión sobre los estudios de pobreza rural y estrategias de desarrollo en América Latina. En: *ALASRU Nueva Época. Análisis latinoamericano del medio rural*, N° 4, Noviembre del 2006. México: Asociación Latinoamericana de Sociología Rural – Universidad Autónoma de Chapingo, Págs. 29 – 76.
- KRAUSS, Fernando. 2012. La disputa por la política de desarrollo rural de la región de Coquimbo. En: Fernández, Margarita y Salinas, Javier (compiladores), *Defensa de los derechos territoriales en Latinoamérica*, RIL Editores, Santiago.
- MARTÍN LÓPEZ, E. 1999. La responsabilidad de los ciudadanos en la construcción de la sociedad civil. En: Alvira, R. Grimaldi, N. y Herrero, M. (Eds.) *Sociedad Civil. La democracia y su destino*. Navarra: Ediciones Universidad de Navarra S.A.
- LONG, N. y LONG, A. (Eds.). 1992. *Battlefields of knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. Londres: Routledge.
- LONG, N. 2001. *Development Sociology: actor perspectives*. Londres: Routledge.
- LLAMBÍ, L. 1995. *Globalización, ajuste estructural y nueva ruralidad*. Bogotá: Laboratorio de Estudios Rurales y Agrarios, IVIC.
- MIDEPLAN. 1990. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), año 1990*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile.
- OBSERVATORIO LABORAL CHILE. 2010. *Chile Potencia Alimentaria y Forestal: La extensión del modelo exportador al mundo rural y sus consecuencias sociales*. Santiago: CENDA.
- PEZO, L. 2007. Construcción del desarrollo rural en Chile: apuntes para abordar el tema desde una perspectiva de la sociedad civil. En: *Revista MAD N° 17*, Septiembre de 2007, pp. 90 – 112, Santiago.
- PEZO, L. 2010. *Sociedad civil y desarrollo rural: trayectorias de participación social en la comuna de Río Hurtado (1990-2008)*, Tesis para optar al grado de Magíster en Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile, Santiago.
- RACZYNSKI, D. 1995. Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. En: Pizarro, C., Raczynski, D. y Vial, J. *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: CIEPLAN-UNICEF, p. 217—255.
- RACZYNSKI, D. y SERRANO, C. 1998. *Lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas nacionales participativos. Informe final de consultoría*. Santiago: Asesorías para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/822774485.pdf>
- RECASENS, A. 2004. Ciudadano y Sociedad Civil ¿Otros meta – relatos por desaparecer? En: *Revista Chilena de Antropología N° 17* (2003 – 2004). Págs. 9 – 31. Santiago.
- RÍOS, S. 2006. *Participación campesina. La experiencia de los Consejos de Desarrollo Local*. Documento de Trabajo N° 21, GIA – Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago: GIA.
- RÍOS, S. 2009. *Participación campesina y políticas públicas en la región de Coquimbo*, Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Manuscrito. Disponible en: <http://www.innovacion>

ciudadana.cl/portal/imagen/File/descentralizacion/Estudios%20de%20Caso/Estudio%20de%20Caso%20Mesa%20Rural%20de%20Coquimbo.pdf (acceso en septiembre 2015).

- RIST, G. 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- SALAZAR, G. 2003(a). De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (conciencia histórica y senderos trans – liberales). En: Salazar, G. *La historia desde abajo y desde dentro*. Santiago: Facultad de Artes, Universidad de Chile.
- SALAZAR, G. 2003(b). Descentralización administrativa versus sinergia social – comunitaria: ¿Qué papel para la ciencia histórica? En: Salazar, G. *La historia desde abajo y desde dentro*. Santiago: Facultad de Artes, Universidad de Chile.
- UPHOFF, N. 1995. Adaptar los proyectos a la gente. En Cernea, M. (Ed.) *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*, México: Fondo de Cultura Económica.
- VIOLA, A. (Comp.). 2000. *Antropología del desarrollo: Teoría y estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona: Paidós.
- VIVEROS, G. 2010. Desarrollo rural en Chile: una re-lectura desde sus dispositivos discursivos. En: *A Contracorriente Vol. 8, N° 1*, Fall 2010, pp. 1-21. North Carolina State University, USA.
- WOLF, E. 1979. *Las luchas campesinas del siglo XX*. México: Siglo XXI Editores.