

**“En la medida que el agua lo permite”:  
Estatalidad y campesinados en la Región  
de Coquimbo, Chile.**

María Paz Sagredo A.



## **Advertencia:**

Los textos de *PRISMA. Colección de investigación del CES* son un recurso para fomentar la discusión y el debate científico entre comunidades académicas. A partir de la difusión de avances en estado temprano de la investigación, los(as) autores(as) pueden recibir comentarios y retroalimentación de pares nacionales e internacionales. Esta práctica se corresponde con las tendencias contemporáneas para el desarrollo del trabajo científico a escala global. Muchos de estos documentos serán posteriormente convertidos en publicaciones en formato de libros, capítulos de libro o artículos de revistas.

## **Cómo citar este documento:**

Sagredo Aylwin, María Paz (2023). "En la medida que el agua lo permite": Estatalidad y campesinados en la Región de Coquimbo, Chile. *PRISMA. Colección de investigación del CES*, No. 1-2023-Est Centro de Estudios Sociológicos - El Colegio de México.

El presente documento fue sometido a evaluación interna de pertinencia para su valoración teórica, metodológica y de contenidos, así como para garantizar la aplicación de parámetros de buenas prácticas de publicación y el cumplimiento de los Lineamientos de Ética Editorial de El Colegio de México.

## **DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.**

Carretera Picacho-Ajusco 20, Ampliación Fuentes del Pedregal. Alcaldía Tlalpan, 14110, Ciudad de México.

**[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)**

ISBN digital Obra completa: 978-607-564-429-5

ISBN 1-2023-Est: 978-607-564-557-5

*PRISMA. Colección de investigación del CES.*

**<https://prismaces.colmex.mx/>**

Portada: Raquel Betancourt.

# “En la medida que el agua lo permite”: Estatalidad y campesinados en la Región de Coquimbo, Chile.

María Paz Sagredo A., Promoción XIX – Doctorado, CES-Colmex.

## Cómo citar:

Sagredo Aylwin, María Paz (2023). “En la medida que el agua lo permite”: Estatalidad y campesinados en la Región de Coquimbo, Chile. *PRISMA. Colección de investigación del CES*, No. 1-2023-Est. Centro de Estudios Sociológicos - El Colegio de México.

© EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

**ISBN digital obra completa:**  
978-607-564-429-5  
**ISBN:** 978-607-564-557-5

*PRISMA.*  
*Colección de investigación del CES.*

<https://prismaces.colmex.mx/>

**Resumen:** En las últimas décadas los territorios rurales en Chile han experimentado importantes cambios debido al crecimiento exponencial de la agroindustria, el agravamiento de la escasez hídrica en el centro y sur del país y la acción del Estado en estas zonas. El presente documento aborda de qué manera se configura la estatalidad en las zonas rurales la Región de Coquimbo, una de las más afectadas por la sequía que experimenta el país desde el año 2008 y, más específicamente, la oferta estatal para pequeños agricultores/as y campesinos/as de la zona. Con base en la revisión de documentos y la realización de entrevistas a dirigentes/as de organizaciones campesinas y funcionarios/as públicos de la región, se analiza de qué manera se hace presente el Estado en la zona por medio de infraestructura y servicios públicos, los discursos respecto al campesinado, la implementación de programas y proyectos y los mecanismos de participación ciudadana. El análisis evidencia que una de las principales amenazas para el modo de vida campesino en la región es la situación de sequía y escasez hídrica. Se observa también que existen diferencias en los discursos sobre el campesinado entre actores estatales y organizaciones campesinas, lo que se refleja en tensiones entre actores presentes en la zona. Se concluye que entre los dirigentes/as de organizaciones existe una percepción de que la oferta estatal se encuentra fragmentada, es excesivamente focalizada e insuficiente, por lo que no ha generado una respuesta de largo plazo para los principales problemas de la región.

**Palabras clave:** estatalidad, campesinados, sequía.

## 1. *Introducción.*

Durante las últimas décadas, los territorios rurales en todo el mundo han experimentado importantes transformaciones derivadas del crecimiento de la agroindustria transnacional, los impactos del cambio climático y las políticas de producción agropecuaria implementada por los gobiernos. Para el caso chileno, esto se ha reflejado en el crecimiento exponencial de la agroindustria exportadora en los últimos cuarenta años y en una situación de escasez hídrica que ha afectado de manera progresiva a la zona centro y sur del país.

En Chile y Latinoamérica en general, estos fenómenos han impactado de manera desigual a los distintos tipos de productores agrícolas, favoreciendo el crecimiento de las empresas agroindustriales y marginalizando a los pequeños productores y campesinos con menor acceso a recursos como tierra y agua y/o beneficios estatales (Sabourin, Samper & Sotomayor, 2014).

Una de las regiones en las que es posible observar esta situación es la Región de Coquimbo en Chile, donde se ha dado un gran crecimiento de la agroindustria en desmedro de la pequeña agricultura y ganadería. Esta también se ha visto fuertemente afectada por la falta de lluvias experimentada hace más de una década. No obstante, se observa la presencia de organizaciones campesinas que promueven los intereses de este grupo frente a los actores estatales, además de programas y políticas públicas específicas para ellos.

En este contexto, el proyecto de tesis doctoral "Relación entre Estado y organizaciones campesinas en el marco de la implementación de políticas públicas de desarrollo agropecuario y acceso al agua en la Región de Coquimbo (Chile)" busca analizar y comparar las características y configuración de la relación entre agentes estatales y distintas organizaciones de campesinos en el marco de políticas agropecuarias y de acceso al agua, y los impactos de esta en la región de estudio. Coquimbo resulta un contexto adecuado para el estudio de la interacción entre ambos tipos de actores debido a que es una zona rural con niveles de pobreza y vulnerabilidad mayores a los promedios nacionales, en el que existe una alta presencia de organizaciones campesinas locales. Es una región que cuenta además con una política de desarrollo rural propia, elaborada por las organizaciones campesinas de nivel local.

Tomando como base las nociones de la Antropología del Estado se busca dar cuenta de qué manera la estatalidad opera en las prácticas cotidianas y en las representaciones de las personas (Gupta, 2015; Sharma & Gupta, 2006). Gupta (2015) plantea que en este análisis se diluye la separación entre Estado y sociedad civil, ya que es a través de representaciones y prácticas que se delimita la función estatal desde otras organizaciones. También plantea que estas representaciones y prácticas se ven afectadas por procesos transnacionales. Esto permite entender cómo se ejerce el poder a través de relaciones sociales e instituciones que no forman parte de lo que se ha entendido tradicionalmente como el Estado (Sharma y Gupta, 2006), cuestionando la visión esencialista del mismo y asumiéndolo como un actor ambiguo y complejo (Mitchell, 2006). En línea con Nuijten (2003), se hace referencia también a aspectos simbólicos de la construcción del Estado y prácticas de representación e interpretación de las interacciones entre personas y organismos públicos.

Dado el contexto de cambios en el entorno de las personas provocados tanto por la crisis ambiental como por cambios en la distribución de los recursos naturales, se incorporan también nociones de la ecología política. Esto debido a que en las transformaciones socioambientales emergen y resultan relevantes aspectos como la propiedad y acceso a la tierra y el agua, la distribución de los efectos de los cambios ambientales y las estrategias para hacer frente a estos, y el rol de los organismos públicos y las organizaciones sociales en estos procesos (Bebbington, 2007; Robbins, 2012).

Para Bebbington (2007), la economía política y las teorías de la agencia y la acción colectiva tienen especial relevancia para explicar las transformaciones ambientales y territoriales del capitalismo contemporáneo, el papel de los movimientos sociales en la relación entre economía política y medio ambiente, y cómo las acciones e interacciones de distintos actores influyen en los cambios de los territorios rurales en América Latina. En esta misma línea y vinculando la economía política al campo de los estudios rurales, Borrás (2009) identifica cuatro preguntas clave relacionadas con la distribución de los recursos: ¿quién es dueño de qué? ¿quién hace qué? ¿quién recibe qué? y ¿qué se hace con el plusvalor agrícola? Estas preguntas resultan especialmente relevantes en un contexto de neoliberalización de las relaciones entre humanos y su entorno biofísico, como el que



se ha experimentado en Chile, y de la gestión de esta relación. En consecuencia, la ecología política ofrece una serie de herramientas que permiten entender de mejor manera la relación entre organismos estatales y organizaciones campesinas en un entorno de fomento a la industria agroexportadora y problemas generados por la falta de agua.

El siguiente documento presenta un primer análisis a través del que se busca identificar los discursos y representaciones del Estado principalmente desde la perspectiva de las organizaciones campesinas. Se analizan además diversas prácticas y formas de presencia estatal orientada a los pequeños agricultores en la Región de Coquimbo. La información presentada se recopiló por medio de entrevistas, observaciones y recorridos, participación en seminarios y reuniones y conversaciones informales tanto en la Región de Coquimbo como en Santiago durante julio de 2022 y enero de 2023, principalmente con dirigentes/as campesinos y funcionarios/as y ex funcionarios de organismos públicos. Dado el enfoque exploratorio de estas primeras visitas, los actores fueron seleccionados de acuerdo a contactos previos con dirigentes/as campesinos/as nacionales y locales y a través de Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Un potencial sesgo de este análisis es que no considera la perspectiva de propietarios y productores/as agrícolas medianos y/o grandes quienes pueden tener otro tipo de vínculos con los organismos públicos. Otro sesgo tiene que ver con el hecho de que la gran mayoría de los entrevistados tiene algún tipo de vínculo con INDAP.

Adicionalmente, se realizó una revisión de información documental. Específicamente se revisaron los Balances de Gestión Integral<sup>1</sup> (BGI) del Ministerio de Agricultura y del Instituto de Desarrollo Agropecuario de los años 2010-2021 y los videos de cuenta pública de los años 2021 y 2022. La revisión documental se inició con los documentos de estos servicios, ya que estos son los responsables de generar políticas y programas orientados a la agricultura familiar. También se revisó la Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo.

---

<sup>1</sup> Este documento debe ser entregado anualmente al Ministerio de Hacienda como una forma de rendición de los gastos de los servicios públicos en Chile. Incluye los siguientes contenidos: i. definiciones estratégicas y resultados relevantes del servicio, ii. estructura organizacional, dotación y productos del servicio, iii. resultados de la gestión anual considerando actividades, gestión financiera y de recursos humanos, y iv. desafíos para el año siguiente.

El documento se divide en cinco secciones incluida esta introducción. En la segunda se describe el contexto y entorno biofísico de la Región de Coquimbo, identificando los principales problemas actuales y la presencia estatal en estos espacios. En la tercera se analizan los discursos de dirigentes/as y miembros de organizaciones campesinas sobre las zonas rurales y el modo de vida campesino y sus tensiones con el discurso estatal y con otros actores. En la cuarta, se describen las interacciones de los grupos campesinos con los organismos públicos a través de diversos programas y mecanismos de participación ciudadana existentes en la región. Finalmente, se presenta una síntesis y las conclusiones del análisis.

## **2. Contexto de la Región de Coquimbo: Sequía, escasez hídrica y cambios en la propiedad agrícola.**

La Región de Coquimbo, se ubica al norte de la capital Santiago y tiene una población de 757,586 habitantes según el Censo de 2017. La capital regional es la comuna de La Serena. En la Ilustración 1 se observa que la región está compuesta por las provincias de Elqui, Limarí y Choapa, correspondientes a tres valles transversales<sup>2</sup> y por 15 comunas, de las cuales 12 están clasificadas como comunas rurales según la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR). Estas son comunas en las que el 50% de la población o más vive en sectores cuya densidad es menor a los 150 hab/km<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Los nombres de las provincias corresponden a los tres ríos que las atraviesan de este a oeste.



Ilustración 1. División Político-Administrativa de la Región de Coquimbo. Fuente: Instituto Geográfico Militar de Chile, 2018.



Datos del Banco Central de Chile indican que al año 2019, la minería era la principal actividad económica de la región en términos de contribución al Producto Interno Bruto (PIB), alcanzando un 26% del total regional, seguida por los sectores de servicios personales (13%) y servicios financieros (10%). Por su parte, la actividad silvoagropecuaria alcanza el 7% del PIB regional. En este grupo se incluyen a pequeños agricultores y ganaderos principalmente del rubro caprino, quien en la región son conocidos como “crianceros”. Es posible observar diferencias en cuanto a la relevancia de actividades productivas como la minería, la agricultura, ganadería y el turismo, y en cuanto a la cantidad de comunas rurales que hay en las provincias, no obstante, en las tres se evidencian problemas relacionados a la escasez hídrica.

Al recorrer la Región de Coquimbo se hace evidente de distintas formas que es una región semi árida y que la escasez de agua es parte de la cotidianeidad de la zona. En una visita al sector de Aguadulce en la comuna de Canela, realizada durante julio de 2022, una de las primeras características que llama la atención es lo seco del paisaje. La única vegetación existente son algunos cactus. Se observan además varias rejas que demarcan las casas y los distintos loteos de vivienda (Ilustración 2).



Ilustración 2. Sector Aguadulce. Localidad de Huentelauquén, comuna de Canela. Julio 2022. Fuente: Archivo personal.

Los loteos de Aguadulce no se encuentran urbanizados, por lo que las viviendas no cuentan con acceso a la red eléctrica ni de agua. La mayoría de las viviendas corresponden a segundas viviendas de familias de Santiago y La Serena y cuentan con paneles solares para generar electricidad, la que se utiliza también para bombas de agua. El agua es comprada y traída en camiones aljibe.

En enero de 2023 realicé un recorrido desde Canela a Ovalle pasando por las comunas de Combarbalá y Punitaqui. Con la excepción de Canela, la totalidad corresponden a la Provincia de Limarí. Todos los ríos y esteros que atraviesan este camino están secos. Las únicas fuentes de agua que se ven son unas piscinas plásticas donde se acumula agua cerca de un sector de viñas de Punitaqui. En ese mismo sector se ven también algunos proyectos de incentivo a la inversión privada de la Comisión Nacional de Riego<sup>3</sup> (CNR). Son unos pequeños canales que pasan por los parrones de uva, y una torre del sistema de Agua Potable Rural<sup>4</sup> (APR) construida con recursos del Ministerio de Obras Públicas e inaugurada en 2021.

En el camino a Montepatria desde Ovalle se ve agua en los ríos Limarí y Huetulame. No es mucha, pero es más que la que hay en otros lugares. En Montepatria se encuentra también el embalse La Paloma, el más grande la región, inaugurado a fines de la década de los sesenta, y que recibe aguas del río Limarí. Al año 2022, La Paloma, al igual que todos los embalses de Coquimbo, se encontraba muy por bajo su capacidad de almacenamiento debido a las bajas precipitaciones. De hecho, los tres caudales de los ríos principales de la región (Elqui, Limarí y Choapa) estaban bordeando el 10% de su capacidad (CEAZA, 2022).

---

<sup>3</sup> Organismo que tiene como objetivo apoyar el financiamiento de proyectos de riego de agricultores promoviendo el uso eficiente del recurso hídrico.

<sup>4</sup> Programa de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) que tiene como objetivo abastecer de agua potable a zonas rurales donde no hay presencia de empresas sanitarias. Estos sistemas son administrados, mantenidos y operados por residentes de las mismas localidades con apoyo técnico y financiero de la DOH.



Ilustraciones 3 y 4. Sector El Palqui, comuna de Montepatria. Enero 2023. Fuente: Archivo personal.

En el sector El Palqui, de la misma comuna, también se observan estos tranques<sup>5</sup> acumuladores de agua y pequeños canales cercanos a los cultivos de uva y hortalizas (Ilustración 3 y 4).



Ilustración 5. Canal en localidad de Horcón, comuna de Paihuano. Julio de 2022. Fuente: Archivo personal.

En el Valle del Elqui, zona que visité en julio de 2022, el paisaje es similar. En las localidades de Horcón y Pisco Elqui, comuna de Paihuano, se ven cultivos de uvas y hortalizas. En el trayecto entre ambas localidades casi no se observan fuentes de agua con la excepción de un canal muy angosto (Ilustración 5). Se ve también un letrero de obra de un proyecto de Agua Potable Rural para Horcón. Existe un consenso entre todos los actores entrevistados de que el principal problema actual de las zonas rurales de la Región de Coquimbo es la situación de escasez hídrica. Se evidencia un consenso también entorno a que la principal causa de esta situación es el cambio climático

<sup>5</sup> Los tranques son una forma de acumulación de agua por medio de la construcción de pequeñas presas en valles o cuencas.

y la consecuente disminución de las lluvias en la región. Esto ha derivado en lo que de manera transversal se conoce como un proceso de desertificación<sup>6</sup>.

No obstante, los recorridos por la región permiten observar que la situación de sequía se ha visto agravada también por problemas de concentración de la propiedad del agua. El año 1981 se promulgó en Chile un nuevo Código de Aguas que estableció la figura de los derechos de aprovechamiento de aguas para el sector privado. Esto implica que privados pueden ser titulares de derechos de agua de manera indefinida, lo que trajo como consecuencia que los principales propietarios de estos derechos son grandes y medianos agricultores<sup>7</sup> que utilizan el agua para riego, empresas mineras y las empresas sanitarias que distribuyen agua para consumo humano (Bravo, Aedo & Larraín, 2004).

Al realizar el trayecto desde Vicuña para subir a Pisco Elqui, una de las primeras cosas que llama la atención son unas rocas pintadas con la leyenda “No es sequía son los fundos” y “Junta de Vigilancia Luksic ladrones del agua” (Ilustraciones 6 y 7). Las Juntas de Vigilancia de Aguas son organizaciones privadas encargadas de resguardar derechos de agua y los Luksic son una de las familias de mayor relevancia económica en Chile. En diciembre de 2022 una de las empresas agrícolas controlada por la familia Luksic recibió una multa de CL\$60 millones (MX\$1.3 millones) de la Dirección General de Aguas por apropiación y acumulación ilegal de aguas en la comuna de Paihuano (Fajardo, 2022).

En el caso de la Provincia de Choapa, se reconoce también que la presencia de grandes empresas mineras agudiza la situación de falta de agua, ya que estas consumen grandes cantidades de este recurso en desmedro de las localidades que se encuentran a sus alrededores. Una de las dirigentas entrevistadas habla específicamente de una situación de “competencia” por el agua con la Minera Los Pelambres presente en la zona desde los años 2000.

---

<sup>6</sup> Este proceso ha sido estudiado desde una perspectiva ambiental por académicos y centros de investigación de la región, entre ellos, el Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas (CEAZA).

<sup>7</sup> El censo agropecuario los define como predios de 20 o más hectáreas.





Ilustraciones 6 y 7. Rayados en la carretera Vicuña-Pisco Elqui. Julio de 2022. Fuente: Archivo personal.

Respecto a Limarí, un dirigente local comenta que durante los años ochenta, las grandes empresas agroexportadoras comenzaron a comprarle derechos de agua a pequeños agricultores. Al principio estos se negaron, pero las empresas les ofrecieron cada vez más dinero, y cuando se empezó a implementar el riego por goteo les sobraba agua, por lo que vendieron. A los pocos años comenzó la sequía y muchos de ellos se dieron cuenta que les hacían falta los derechos que ya habían vendido.

Estas situaciones dan cuenta de que el problema del agua no tiene que ver únicamente con la sequía, sino que hay una situación de escasez generada también por la distribución de este recurso. En este contexto, adquieren relevancia las preguntas propias del enfoque de la ecología política, sobre quién es dueño de qué (Borras, 2009) y cómo se distribuyen los recursos naturales (Robbins, 2012). La falta de lluvias ha hecho más difícil el acceso a agua de pequeños productores agrícolas que no cuentan con derechos de agua y se agravan los efectos del acaparamiento de este recurso. Por ejemplo, uno de los dirigentes locales entrevistados comenta que solía cultivar hortalizas, pero debido a la falta de agua dejó de hacerlo, lo que ha derivado en que actualmente realiza múltiples actividades para generar ingresos, las que no necesariamente se relacionan con la agricultura.

Cabe destacar que el agua no ha sido el único recurso que ha experimentado cambios en cuanto a las formas de apropiación (ventas y acaparamientos formales e informales) en Coquimbo. Cuando visité la comuna de Canela por primera vez, el año 2016, la playa de Aguadulce, la más grande de Huentelauquén y la más visitada por los habitantes de Canela había estado cerrada por más de 20 años porque una inmobiliaria compró un terreno en el borde costero y cerró el acceso a la playa.



En el año 2015, debido a la constante presión de los canelinos y a un cambio en la normativa de bienes nacionales, se reabrió este acceso. Los terrenos del borde costero eran originalmente de la Comunidad Agrícola Huentelauquén quienes los vendieron a la inmobiliaria en 1995. Este terreno fue posteriormente loteado y en él se construyeron las viviendas que existen actualmente.

En esta misma línea, un foco de tensión identificado por los dirigentes/as campesinos de nivel nacional y local entrevistados son los propietarios y arrendatarios de parcelas de agrado<sup>8</sup>. Durante los últimos años, a lo largo de todo el país se identificó la presencia de loteos de vivienda en suelos agrícolas que surgen debido a que se dividen grandes extensiones de tierra en parcelas de 5000m<sup>2</sup> que se venden para uso residencial, principalmente para segundas viviendas. Durante julio de 2022 el Ministerio de Agricultura emitió un decreto que prohíbe hacer nuevas parcelaciones en casos en que se perciban como una amenaza a los sistemas agro-productivos, no obstante, estas ya existen en todo Chile. Entre los dirigentes campesinos de nivel nacional, esta situación se considera un problema porque ha implicado una disminución en la disponibilidad de suelos agrícolas. Una de las dirigentes de Limarí agrega que existen también problemas de convivencia con los dueños de estas parcelas debido a que utilizan agua que ya es escasa y generan basura, sobrecargando las capacidades de los municipios rurales para la gestión de residuos.

También en la provincia de Limarí un dirigente comenta que empresas agroexportadoras solían comprar fruta a los pequeños parceleros de la zona, pero se demoraban en pagarles. Esto derivó en que muchos de ellos se endeudaron y tuvieron que vender sus tierras a las mismas agrícolas para pagar las deudas. De esta forma, muchos agricultores de la zona ya no son propietarios de tierra, sino que arriendan, y otros ocupan tierras de manera irregular. Se atribuye esto a que las mejores tierras, con acceso a agua, son de propiedad de las empresas agroexportadoras.

Entre los arrendatarios se encuentran dos agricultores de Montepatria, socios de un sindicato de pequeños productores. Actualmente arriendan un terreno en Montepatria por tres años, por lo que solo pueden producir hortalizas. Plantean que, para la uva, producto que se vende a mejor precio,

---

<sup>8</sup> El Instituto Nacional de Estadística (INE) categoriza a las parcelas de agrado como un tipo de asentamiento humano ubicado en zonas rurales, las que se definen como propiedades de pequeña extensión que no constituyen una explotación agrícola, con un tipo de edificación moderna de vivienda para grupos de nivel socioeconómico medio y alto, y que se ubican cerca de centros urbanos relevantes.

se necesitarían por lo menos 10 años para recuperar la inversión. El terreno es de un privado que lo heredó y está a la venta; comentan que la misma persona tiene ocho acciones de agua, las que dicen valen más de CL\$ 8 millones (MX\$180.000) cada una. Uno de ellos cree que cuando se venda el terreno ellos se van a tener que ir de la zona y están pensando quizás dejar la agricultura, ya que los insumos y la mano de obra están cada vez más caros y en esta temporada les ha costado vender sus productos a buen precio. El otro comenta que ya casi todos los hijos de los agricultores de la zona se han ido, no se quedan a ayudar. En este contexto, agregan que si no hay un apoyo real desde el Estado es muy difícil que la pequeña agricultura pueda subsistir.

En síntesis, se puede plantear que el contexto actual de la región está fuertemente marcado por la situación de sequía, la que junto con la concentración de los derechos de agua ha derivado en una situación de escasez hídrica que afecta en mayor medida a los pequeños productores agrícolas, crianceros y habitantes de sectores rurales. Esto se ha visto acompañado de un proceso de cambios en la propiedad de la tierra. Tierras que antes solían ser de pequeños agricultores han sido vendidas a las industrias agroexportadora e inmobiliaria, afectando las posibilidades de generación de ingresos y condiciones de vida de sus antiguos dueños.

### ***Respuesta estatal a los cambios en el entorno***

La revisión de los documentos del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) dan cuenta que, a medida que avanzan los años, la situación de sequía ha ido adquiriendo relevancia en la gestión de estos servicios. Mientras el 2017 no se hace mención específica al cuidado del agua, desde el 2019 esto aparece como un pilar de la gestión del MINAGRI, lo que se traduce en múltiples programas e incentivos para la optimización del uso de este recurso. Los recorridos por la región también permiten identificar cuál ha sido la respuesta estatal a la situación de sequía. Una de las cosas que más llama la atención son los letreros de obras públicas que dicen “Aquí creamos empleo”. En estos se presenta información sobre la obra que se está construyendo o ya se construyó, el Ministerio o servicio que la está ejecutando, el presupuesto y la fecha de inauguración.



Ilustración 8. Construcción de obra de APR, Horcón, comuna de Paihuano. Julio 2022. Fuente: Archivo personal.



Ilustración 9. Anuncio de mejora de camino. Comuna de Punitaqui. Enero de 2023. Fuente: Archivo personal.

En todas las comunas visitadas es posible ver estos anuncios para diversas obras, entre ellas construcción de sistemas de agua potable rural (Ilustraciones 8 y 10) o mejoras de caminos interiores (Ilustración 9).

La frase “Aquí Creamos Empleo” hace referencia al Programa Pro-Empleo, iniciativa del Ministerio del Trabajo que tiene como objetivo disminuir las tasas de desempleo mediante la creación de fuentes de trabajo con recursos estatales. Una ex autoridad de la región comenta que durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se implementó este programa en las comunas



Ilustración 10. Torres de sistema APR, sector Manquehua, comuna de Punitaqui. Enero de 2023. Fuente: Archivo personal.

donde la sequía había generado mayores pérdidas de empleos agrícolas. Esto como una forma de evitar la migración y reducción de población. Menciona que en ese periodo se crearon cerca de 2000 empleos de salario mínimo, los que se gestionaban a través de los municipios.

Respecto a la gestión del Estado frente a esta situación de sequía, varios de los dirigentes entrevistados coinciden en que las soluciones que se han generado son paliativas y de corto plazo, por ejemplo, la distribución de agua en camiones aljibe. Una iniciativa

en esta línea fue un bono del Ministerio de Agricultura para mitigar los efectos de la escasez hídrica en la región. A diferencia de otras iniciativas, este bono se entregó durante 2022 tanto a usuarios como no usuarios de INDAP, pero con montos diferenciados. A los usuarios de INDAP se les hizo un pago de CL\$300.000 (MX\$7.000 aproximadamente), y a los no usuarios de CL\$200.000 (MX\$4.500). Este bono está orientado a suplir principalmente las necesidades de agua de animales y de agua para riego (Gobierno Regional. Región de Coquimbo, 2022).

También durante 2022 la gobernadora regional destinó recursos para la compra de materiales para mitigar los impactos de la sequía en las comunidades agrícolas de Limarí y Choapa. Específicamente se entregaron kits de bombeo, mangueras, bombas de agua y forraje para animales. La entrega de los recursos fue llevada a cabo por una organización campesina de representación nacional con presencia en la zona, y se destinaron especialmente a quienes no son usuarios de INDAP. En promedio, se entregaron cerca de CL\$300.000 (MX\$7.000) a 557 familias (Gobierno Regional Coquimbo, 2023).

Por último, existen dos instrumentos especiales que tienen como principal objetivo mitigar y enfrentar los impactos de la sequía. El primero, es la Declaración de Zona de Emergencia Agrícola por Escasez Hídrica del Ministerio de Agricultura. Este instrumento se aplica a nivel de comuna y permite que se destinen recursos del Ministerio para medidas como la compra de forraje o alimentos para animales (Ministerio de Agricultura, 2023). La segunda es la Declaración de Zona de Catástrofe por Sequía, la que es implementada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Estos decretos designan autoridades responsables, en general los delegados presidenciales presentes en casa región, y les otorga la facultad y recursos de implementar medidas específicas para paliar los problemas que emerjan de la sequía. En el caso de la Región de Coquimbo, la primera Declaración de Zona de Catástrofe se publicó el año 2012 para toda la Provincia de Limarí y las comunas de Salamanca, Illapel, Canela, Andacollo y La Higuera (Biblioteca del Congreso Nacional, 2021). Al año 2022 todas las comunas de la Región de Coquimbo se encontraban en esta situación. Ambos instrumentos tienen una duración y un alcance geográfico limitados, por lo que, en caso de ser necesario, se tienen que ir renovando y ampliando permanentemente. La promulgación de esta

declaración es lo que permite financiar, entre otras cosas, la distribución de agua en camiones aljibe para consumo humano.

Una de las dirigentas entrevistadas critica que no se ha desarrollado una estrategia de largo plazo para abordar una situación que ya no es una contingencia, sino que es la nueva realidad permanente de Coquimbo y otras regiones del centro y sur de Chile: *“(...) siguen tratando la sequía como una emergencia, como una urgencia (...) como algo eventual. Y la sequía es una cuestión permanente, eso no va a cambiar. Y ese yo creo que es el enfoque que las autoridades no logran, y siguen abordando la urgencia por sobre la cosa de fondo”* (Entrevista Dirigenta organización local 1, enero de 2023).

Un dirigente de la provincia de Limarí comenta que en la zona actualmente hay una crisis de producción por la falta de agua, la que se ha visto agravada por el aumento de costos de los insumos agrícolas y de la mano de obra. Agrega que la población más joven no quiere dedicarse a la agricultura familiar, sino que prefieren ir a trabajar a las mineras donde pueden obtener mejores sueldos. Plantea que desde el Estado debiese pensarse una solución a largo plazo, que incluya inversión en investigación y tecnologías, y dejar de entregar soluciones parche como bonos y subsidios. En esta línea, cree que, si bien las declaraciones de zona de emergencia agrícola y de zona de catástrofe por sequía son instrumentos útiles porque permiten traer recursos adicionales a la región, no son suficientes: *“Es solo una zona de emergencia que necesita más recursos, tuberías, canales. Eso se transforma en un negocio más atractivo para los que prestan servicios de acarreo de agua. Todos los años son los mismos y no hay una solución”* (Entrevista Dirigente organización local 2, julio de 2022).

Otro dirigente de nivel nacional plantea en relación con los problemas de escasez de agua en el norte y centro del país, que, dado el avance de los efectos del cambio climático y las sequías, los agricultores se han visto obligados a modificar los cultivos y buscar nuevas variedades de semillas más resistentes a la falta de agua. A su juicio, los organismos estatales tienen un rol que cumplir en anticiparse a este problema fomentando la investigación y el uso de nuevas tecnologías, algo que no pueden hacer los pequeños agricultores por su cuenta. Destaca que en los últimos años la Comisión Nacional de Riego ha invertido en la tecnificación del riego de los pequeños agricultores



*(“...porque antes todos postulábamos, pero ese todos postulábamos era que la empresa con más solvencia económica se quedaba con los proyectos”),* pero que de todas formas menos de un 1% de los pequeños agricultores cuentan con riego tecnificado.

A nivel local, se alude también a la necesidad de invertir en infraestructura para el almacenamiento y distribución de agua. Como ejemplo se mencionan copas de agua, canales y redes para la captura de gotas de rocío, entre otras: *“La gente se anota para recibir el agua que el mismo municipio le va a dejar en camiones aljibe, pero no tienen donde recibirla, usan botellitas. Tiene que haber un programa para que le entreguen una copa a la gente que recibe agua del municipio”* (Entrevista Dirigenta organización local 3, julio de 2022).

En este contexto, una de las dirigentas de nivel local es crítica del enfoque de proyectos de corto plazo que no da una respuesta efectiva a la falta de agua. En su opinión, las autoridades no han priorizado inversiones de mayores recursos y tiempo que efectivamente podrían contribuir a mitigar la falta de agua: *“Nosotros, por ejemplo, hace años venimos diciendo que necesitamos que se invierta, ya no queremos más gastos, queremos inversiones, que se hagan pequeños estanques, tranques, tranques acumulativos, en todos los gobiernos, la poca agua que cae, la vemos pasar por el estero. Necesitamos que esa agua [que] se queda en la cuenca, se quede arriba. Pero nadie hace esa inversión”* (Entrevista Dirigenta organización local 1, enero de 2023).

También plantea que esta falta de voluntad desde las autoridades para invertir en proyectos de largo plazo se puede explicar por motivos políticos, ya que se considera que es más conveniente electoralmente financiar muchos proyectos más pequeños y que se completan dentro de un ciclo electoral, que inversiones de mediano o largo plazo que puede que no alcancen a inaugurar. Esto como una manera de asegurar votos y obtener la re-elección en los cargos públicos. Por último, menciona que, en general, desde el Estado se asocia lo rural o campesino a lo agrícola, lo que impide también abordar los problemas de este grupo de manera integral, ya que se derivan inmediatamente al Ministerio de Agricultura y sus servicios asociados.

En síntesis, se evidencia que la respuesta estatal a los problemas de escasez hídrica ha sido paliativa y con un enfoque cortoplacista, lo que es fuertemente criticado por las organizaciones campesinas de distinto nivel. Para este grupo, se requiere una respuesta más contundente en

términos de inversión en infraestructura, tecnología e innovación para adaptar la actividad agrícola a la actual situación climática. En este ámbito resulta relevante seguir indagando de qué manera las iniciativas públicas implementadas hasta la fecha han contribuido o no a mitigar los impactos de la sequía, quiénes se han visto beneficiados con ellas y con qué criterios se definen los beneficios.

### ***3. Discursos sobre el campesinado de la Región de Coquimbo.***

La siguiente sección presenta una caracterización del campesinado de la Región de Coquimbo. Siguiendo a Gupta & Ferguson (2008) se busca comprender de qué manera se constituye la identidad de los grupos campesinos y las zonas rurales de Coquimbo. Específicamente interesan los procesos que han contribuido a la diferenciación de este grupo de otros actores y cómo estos se insertan en un contexto económico, social, político y ambiental más amplio que incide en los discursos sobre el campesinado.

De esta forma, en primer término, se describe el discurso de los mismos campesinos/as sobre su forma de vida y características que los diferencian de otros actores. Parte de este discurso se encuentra plasmado en la Política Regional de Desarrollo Rural de Coquimbo (PRDR). Segundo, se describe cuál ha sido el discurso estatal de apoyo al campesinado y cómo este ha variado en las últimas décadas, tendiendo a una mayor convergencia con el discurso de los propios actores locales. Tercero, se presentan los discursos y actores con los que esta visión del campesinado está en tensión o conflicto, lo que a su vez refuerza la diferenciación social en el territorio.

#### ***3.1. Discursos sobre el campesinado desde las organizaciones campesinas: multi actividad, orientación a la subsistencia y producción para el mercado interno.***

Entre los/as dirigentes y miembros de las organizaciones campesinas existe un discurso respecto a la existencia de una forma de vida campesina que se busca resguardar, para lo cual se requiere apoyo de los actores estatales. En esta forma de vida se reconocen dos características principales: la multi actividad y la producción orientada a la subsistencia (lo que incluye la comercialización de productos y servicios) y no necesariamente a la generación de ganancia.

La relevancia de la multi actividad se puede observar en los perfiles de algunos de los entrevistados, los que dan cuenta de la realización de variadas actividades para generar ingresos, entre ellas, producción y ventas de frutas y hortalizas, venta de productos artesanales y servicios de consultoría.

Una de las dirigentas de Limarí plantea que entre a quienes ella representa hay distintos grupos. En primer término, menciona a los agricultores empresariales que compraron terrenos a las comunidades agrícolas y se transformaron en comuneros que contratan a los agricultores más pequeños como temporeros. Otro segmento es el de las cooperativas de producción de pisco y el de agricultores familiares que siembran pensando en la venta. No obstante, menciona que la gran mayoría pertenecen a los cuentapropistas (entre los que se incluye ella), que tienen algunos frutales, cultivos de hortalizas o cabras, ovejas o abejas, y caballos o burros que utilizan como medio de transporte y para el rodeo, y no necesariamente para comercializar. A su juicio este es el grupo más rezagado. Agrega que en los últimos años se han sumado personas que han comprado parcelas de agrado que se utilizan como segundas viviendas. Concluye que entre los campesinos hay mucha diversidad, algo que trataron de plasmar en la Política Regional de Desarrollo Rural: *“¿Cómo nosotros hemos definido campesinos en la PRDR? Campesinos somos quienes habitamos en una localidad, comunidad o territorio rural y que tenemos diversidad de actividades. Está buena la mar, somos pescadores artesanales o vamos a recoger el huiro, pelillo y todas esas cuestiones. Lluve y nos transformamos en sembrar trigo para hacer nuestras trillas a yegua suelta, pequeño agricultor, criamos cabras de campo común. Somos temporeros porque salimos a vender nuestra mano de obra hacia fuera. Está bueno el cobre, somos pirquineros, mineros. Entonces es como una diversidad de actividad lo que estamos viendo”*. (Entrevista Dirigenta organización local 3, julio de 2022).

Una de las dirigentas entrevistadas en la Provincia de Choapa es hija de agricultores y crianceros. Ayuda a sus padres ya mayores con el cuidado de sus animales y cultivos. También es técnico agrícola, lo que le ha permitido desempeñarse como consultora de organismos públicos y de organizaciones campesinas y comunidades agrícolas. Comparte este discurso, destacando que el ser campesino/a implica la realización de múltiples actividades de manera simultánea y

principalmente orientadas a la subsistencia: *“Yo digo campesina, porque ese también es otro de los conceptos que nosotros queremos reivindicar por el tema campesino, porque cuando nosotros decimos que somos campesinos, [me dicen] pero ¿qué haces? Claro y bueno, somos crianceros, somos apicultoras, tenemos gallinas, tenemos patos, tenemos chanchos, tenemos de todo; producimos hortaliza, tenemos huerto frutal. Entonces un campesino, una campesina, hace todo eso a la vez. No es que haga uno o lo otro. La mayoría de las mujeres somos campesinos, tenemos de todo un poquito... en la medida que el agua lo permite...”* (Entrevista Dirigenta organización local 1, enero de 2023).

En esta línea, la PRDR de Coquimbo plantea en su primer lineamiento la necesidad de promover un cambio conceptual que visibilice que las familias y comunidades rurales *“(...) poseen una pluriactividad económica (agricultura, ganadería, pesca, minería, turismo, servicios y otros), por lo que es de suma importancia reconocer el sistema productivo que realizan las familias rurales y la diversificación que éste presenta”* (Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo, s.f., p. 6). El término específico que se utiliza para referirse a las personas que desarrollan múltiples actividades es “cuentapropistas”: *“Ejemplo de ello [de la cultura rural] es que los cuentapropistas no son una microempresa típica (...) no trabajan en un rubro en particular, sino aprovechan diversas oportunidades, incluso a través de trabajos asalariados”* (Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo, s.f., p. 6).

Una segunda característica que se reconoce y releva entre varios de los dirigentes entrevistados es el hecho de que las actividades de los campesinos/as no se guían necesariamente por criterios empresariales, punto que también quedó explicitado en la PRDR: *“Se debe establecer que la Familia Rural de la Región de Coquimbo tiene una cultura distinta donde no siempre aplican los conceptos de rentabilidad y competitividad (...) Se hace necesario reconocer en estos sistemas de vida la existencia de intercambios no mercantiles de productos y la producción para el autoconsumo”* (Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo, s.f., p. 6).

Un ex funcionario entrevistado comenta que en los primeros años de los gobiernos democráticos, desde el Ministerio de Agricultura se generó una estrategia para incorporar a los grupos campesinos en situación de pobreza en un modelo de mercados competitivos. Este grupo no había

sido considerado en las políticas agropecuarias implementadas durante la dictadura, por lo que, en el nuevo contexto democrático, se implementaron una serie de proyectos piloto para pequeños productores en Coquimbo, La Araucanía y zonas de secano del país. La mayoría de estos pilotos llegaron a su fin a principios de los 2000, ya que no habrían tenido los resultados esperados.

Un ejemplo de esto la constituye la conformación de una empresa de productores de cítricos en una comunidad agrícola<sup>9</sup> de Ovalle a inicios de los 2000. Uno de los miembros de esta comunidad, comenta que la iniciativa tuvo mucho apoyo y asesoría de INDAP y la Corporación Nacional Forestal (CONAF), y que llegaron a exportar cítricos a Asia, pero después no tuvo buenos resultados y cerró. Para él, una de las causas de este fracaso es que los campesinos no contaban con herramientas para trabajar de manera asociativa y que *“los asesores no hicieron una muy buena asesoría, si no, no hubiera quebrado”* (Entrevista Dirigente organización local 4, julio de 2022). Luego de esta experiencia, bajo el alero de una organización campesina de representación nacional se conformó una cooperativa en la que hay socios pertenecientes a distintas comunidades agrícolas de Limarí. A diferencia de la empresa, el fin de esta iniciativa no es la exportación, sino que agregarle valor a la producción del cítrico haciendo jugo y licor de limón y así aumentar la rentabilidad de la producción en los periodos en los que el valor del limón es muy bajo.

Una de las dirigentas que participó activamente en la elaboración de la PRDR comenta que esta surge como una respuesta al discurso estatal a través del cual las autoridades *“(...) nos habían metido tanto eso de emprendedores...”* (Entrevista Dirigenta organización local 3, julio de 2022). Para ella, la elaboración de esta Política y la formalización de mesas de desarrollo rural son una forma concreta de visibilizar las necesidades de la pequeña agricultura familiar, las que no necesariamente coincidían con las expectativas de los organismos públicos sobre este grupo.

Si bien estos programas no siguieron funcionando, en la revisión de documentos del Ministerio de Agricultura e INDAP destaca la persistencia de conceptos que hacen referencia a la aplicación de una lógica empresarial a la agricultura familiar, entre ellos, competitividad, asociatividad, productividad e inserción en los mercados. Por ejemplo, en el periodo 2014-2018 se estableció

---

<sup>9</sup> Las comunidades agrícolas son un tipo de agrupación de propietarios de un terreno rural que se organizan para su ocupación o explotación común.



como prioridad de INDAP *“mejorar la productividad y la competitividad de los rubros productivos de la Agricultura Familiar Campesina (...)”* (BGI INDAP 2016, p. 6). En los documentos de los años 2018 y 2019 se enfatiza además la inserción de los mercados internacionales y la idea de que Chile puede ser un proveedor de alimentos de calidad para el resto del mundo. La asociatividad de los pequeños agricultores, entendida como la producción y/o venta en conjunto con otros, aparece como un objetivo de INDAP desde el periodo 2014-2018. Luego se incorpora como eje estratégico de la gestión de INDAP y el MINAGRI el año 2018 con el fin de *“generar las economías de escala que les permitan aumentar su productividad, así como acceder a canales dinámicos de comercialización de sus productos”* (BGI INDAP 2018, p.3). En los cuatro balances de INDAP del gobierno de Piñera (2018-2022), la asociatividad se vincula a un enfoque comercial, como un medio para aumentar la productividad y facilitar la inserción en los mercados.

En el discurso de los dirigentes entrevistados se habla de una forma de vida y costumbres específicas de los campesinos/as que se contraponen al discurso de actores estatales que priorizan la rentabilidad, la que se puede entender como la generación de ingresos y/o ganancias a partir de la actividad agrícola. Uno de los dirigentes entrevistados, comenta que con su organización se reúnen periódicamente con la directora regional de INDAP, con el fin de dar a conocer las necesidades de sus miembros y ellos informarse de la oferta de programas públicos. En una reunión le comentaron que había personas que se habían visto obligadas a comprar agua a camiones aljibes para que no se murieran sus animales, lo que causó sorpresa en la directora. *“Es una medida extrema porque una camionada de agua vale entre CL\$90.000 y CL\$120.000 (entre MX\$2.000 y MX\$2.700). Uno como [sí] entiende las costumbres del campo quiere como sea salvar sus animales y sus árboles, aunque no sea rentable como piensan los técnicos. No tiene que ver solo con la rentabilidad”* (Entrevista Dirigente organización local 4, julio de 2022). También comenta que en las asesorías de INDAP se fomenta una visión empresarial que no coincide ni con las necesidades de los pequeños agricultores, ni con la situación de crisis ambiental: *“Necesitamos que los técnicos que salgan de los liceos agrícolas vengan preparados para trabajar con los campesinos. Porque a ellos los preparan para trabajar con los empresarios grandes. Nosotros tenemos otra forma de pensar, otra cultura, otras costumbres. Ahí hay un problema. No sólo los*

*técnicos, también los profesionales, tienen que adaptarse a la realidad que estamos. Nosotros estamos todavía con la máquina a espalda mientras los empresarios hasta en aviones andan. Aamos con un burrito (...). Pero sí nosotros cuidamos más el medio ambiente*". (Entrevista Dirigente organización local 4, julio de 2022).

Otro elemento clave del discurso de los dirigentes entrevistados es el planteamiento de que el resguardo de la forma de vida campesina no es posible sin el apoyo estatal. Así quedó también establecido en los lineamientos y orientaciones de la PRDR: *"El deber del Estado es garantizar el crecimiento, fortalecimiento y reconocimiento de esta cultura, en la comunidad y familias rurales, a través del fomento y la integración al desarrollo rural"* (Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo, s.f., p. 6). Entre dirigentes de distinto nivel se reconoce la necesidad de este apoyo principalmente debido a la situación de escasez hídrica que se experimenta en Coquimbo y en la zona central del país. Algunos dirigentes hablan también de poder darle un "valor agregado" al campesinado, lo que se puede interpretar como una búsqueda de nuevas formas de generar ingresos. El ejemplo más utilizado es el turismo, el que para algunos dirigentes es un medio para darle *"valor agregado a lo que hemos hecho siempre"* (Entrevista Dirigente organización local 3, julio de 2022).

En este contexto, los dirigentes entrevistados reconocen como una de las principales misiones de sus organizaciones el visibilizar las necesidades de las comunidades rurales, entre las que se encuentran los campesinos y cuentapropistas, frente a los actores estatales. Esto con el fin de *"mantenerse en este desarrollo productivo"* (Entrevista Dirigente organización local 1, enero de 2023) o porque *"estamos en contra de que el campo se quede sin campesinos"* (Entrevista Dirigente organización local 4, julio de 2022). En el caso de la Región de Coquimbo, esto implica promover acciones de mitigación de la escasez hídrica que es actualmente la principal amenaza de esta forma de subsistencia, lo que se ha transformado en una prioridad de muchas de las organizaciones campesinas.

### 3.2. El discurso estatal sobre la agricultura familiar: De la competitividad y productividad a la seguridad y soberanía alimentaria

El discurso estatal sobre el campesinado y los cambios que este ha experimentado en las últimas décadas también pueden considerarse un proceso incidente en la constitución de una identidad campesina en Coquimbo y en Chile en general. Dentro de la preponderancia de los conceptos empresariales en este discurso sobre la agricultura familiar, es posible identificar un quiebre a raíz de la discusión de la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) promulgada en 2020<sup>10</sup>, la que estableció como objetivo *“mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en territorios rurales, generando las condiciones adecuadas para su desarrollo integral, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida de un paradigma que concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles y que propicia sinergias entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil”* (PNDR, 2020).

Esto implicó un importante cambio de enfoque en el desarrollo rural, pasando de una visión centrada en el desarrollo agropecuario a una visión de desarrollo rural integral, lo que se refleja principalmente en los cambios en los ejes del Ministerio de Agricultura definidos para los años 2017 y 2018. Mientras para el primer año se habla principalmente de fomento productivo y crecimiento de la pequeña y mediana agricultura, en 2018 se incorpora el siguiente objetivo: *“(…) promover el bienestar integral de la población rural de Chile y la valorización de la ruralidad como una importante forma de habitar el territorio, esencia de nuestra identidad y oportunidad de desarrollo nacional, regional y local (...) Trabajamos para establecer una mirada holística, descentralizadora, que mejore la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales, incorporando el accionar del mundo privado y la sociedad civil”*. (BGI INDAP 2018, p. 4. Negritas propias).

Otro cambio relevante en el discurso se produjo a raíz de la pandemia, la que se menciona de manera explícita en los balances de gestión de 2020 y 2021. Ambos documentos se inician con la siguiente frase: *“La gestión de INDAP del año 2020/2021 estuvo marcada por el contexto sanitario y*

---

<sup>10</sup> El hito clave que incentivó el diseño de la PNDR fue el ingreso de Chile a la OCDE el año 2010. En este contexto, se generaron una serie de recomendaciones de políticas de desarrollo territorial, entre las que se encontraba la necesidad de modificar la visión e intervención estatal en las zonas rurales, pasando de una visión centrada en la agricultura a una de desarrollo rural integral (Bergamini & Rasse, 2022).

*las medidas emitidas por la autoridad para hacer frente a la pandemia Covid-19. Es así como la institución, debió refocalizar su operación para asegurar la continuidad de la atención de las usuarias y usuarios a nivel nacional."*

Tanto en el balance de 2021 como en el video de presentación de la cuenta pública 2020 se menciona el lema "El campo no para". Este fue acuñado por el Ministerio de Agricultura con el fin de reconocer la producción, procesamiento y distribución de alimentos como actividad esencial durante la pandemia y así garantizar la disponibilidad de alimentos. De esta forma, en 2020 y 2021 adquieren mayor relevancia las nociones de seguridad alimentaria y resiliencia de los sistemas alimentarios. Así, se pasa de un discurso que antes buscaba posicionar al país como una potencia productora de alimentos para el mundo, a uno en que se resalta la relevancia de la agricultura familiar campesina para la disponibilidad de alimentos en el mercado interno.

La idea de seguridad alimentaria<sup>11</sup> pone el énfasis en el acceso a alimentos y es neutral respecto a los modos de producción y comercialización de los alimentos, la propiedad de los medios de producción y las asimetrías de poder entre actores en los mercados y espacios de negociación comercial (Gordillo & Méndez, 2013). Si bien este concepto no se menciona explícitamente en documentos oficiales previos a 2020, un ex funcionario del Ministerio de Agricultura durante el gobierno de Piñera (2018-2022) comenta que la noción de seguridad alimentaria siempre estuvo subyacente en la gestión de ese gobierno y que lo que se buscaba era promover la integración y colaboración de distintos actores y sectores productivos en las zonas rurales, por ejemplo, para la ejecución de proyectos de riego. A diferencia de lo que plantean los dirigentes entrevistados, e incluso la Comisión Nacional de Riego (CNR), en este discurso se invisibiliza el hecho de que las empresas más grandes tienen más facilidades para acceder a este tipo de proyectos. En esta línea, una dirigente, tomando como ejemplo los mismos proyectos de la CNR, plantea que el problema no es que las empresas se adjudiquen los recursos, sino que los pequeños agricultores no

---

<sup>11</sup> La seguridad alimentaria es un concepto acuñado por la FAO (Food and Agriculture Organization de la ONU) que hace referencia al acceso regular a alimentos de buena calidad que permitan llevar una vida saludable.

compiten en igualdad de condiciones, ya que los procesos de formalización exigidos para postular les resultan muy complejos y costosos.

El gobierno de Boric retomó la idea de seguridad alimentaria relevando el rol de la agricultura familiar campesina en este proceso. Al consultarle por las relaciones con el actual gobierno, uno de los dirigentes nacionales entrevistados comenta que los agricultores familiares *“hemos estado como famosos, somos parte del discurso”* (Entrevista Dirigente organización nacional 1, junio de 2022). Agrega que gran parte de los alimentos incluidos en la canasta básica familiar provienen de la agricultura, por lo tanto, el aumento de costos de la producción en este sector afecta directamente el aumento del costo de la vida. Por lo mismo, reconoce que, si bien hay distintos gremios involucrados con distintas posturas e intereses, él percibe en general una postura de diálogo con el gobierno actual.

Otro cambio en el discurso estatal se produce con el cambio de gobierno de 2022. En los nuevos lineamientos de INDAP, se habla de la inserción de los pequeños agricultores en los mercados, algo que no es nuevo para este servicio. Sin embargo, se agrega que se buscará resguardar el comercio justo y promover las economías circulares. Así, se le da mayor énfasis al fortalecimiento de los mercados locales que a la inserción internacional de los pequeños productores, además de dar a entender que la dinámica actual de inserción en los mercados no es del todo justa.

Quizás el principal quiebre que es posible identificar con base en los documentos y videos revisados es la introducción de la noción de soberanía alimentaria. Si bien junto con la seguridad alimentaria son conceptos que circulan en el debate internacional por lo menos desde fines de los noventa <sup>12</sup>, la seguridad alimentaria no aparece en documentos oficiales del Ministerio de Agricultura hasta el año 2021. Por su parte, la soberanía alimentaria <sup>13</sup>aparece por primera vez en

---

<sup>12</sup> En la Cumbre Mundial sobre alimentación llevada a cabo en Roma en 1996 se emitió la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. En este mismo contexto, desde las organizaciones sociales se comenzó a difundir más masivamente la noción de soberanía alimentaria.

<sup>13</sup> La soberanía alimentaria es un concepto acuñado por organizaciones sociales, entre ellas La Vía Campesina, que además de la seguridad alimentaria, promueve la concepción de los alimentos como algo más que una mercancía y pone el énfasis en la producción local y ambientalmente sustentable de alimentos, basándose en conocimientos tradicionales. Desde este enfoque se reconocen las asimetrías de poder en la producción de alimentos, principalmente de pequeños productores frente a la agroindustria y, promueve la producción local y a pequeña escala y la redistribución de los recursos naturales (Gordillo & Méndez, 2013; Schejtman & Chiriboga, 2009). En este contexto, se vuelven relevantes preguntas como ¿quién produce? ¿para quién,



el discurso estatal en la presentación de la cuenta pública de 2021 realizada en junio de 2022, en la que el nuevo director de INDAP, designado por Boric, la menciona como uno de los lineamientos estratégicos del servicio para el periodo 2022-2026. En Chile, el enfoque de soberanía alimentaria fue fuertemente promovido desde organizaciones campesinas y convencionales independientes y de izquierda durante la discusión constitucional llevada a cabo entre 2021 y 2022, y posteriormente fue incorporado en el programa de gobierno de Boric. El énfasis de la soberanía alimentaria en la producción a escala local se diferencia fuertemente del fomento de la agroindustria y la producción para la exportación que ha promovido el Estado chileno desde la dictadura de Pinochet (1973-1990). De esta forma, puede considerarse un giro discursivo importante en el ámbito del desarrollo rural y de la pequeña agricultura en Chile.

Al inicio del año 2022, el gobierno de Boric conformó una Comisión de Seguridad y Soberanía Alimentaria<sup>14</sup> con el objetivo de generar estrategias para facilitar el acceso a alimentos en un contexto de aumento de precios, liderada por el Ministerio de Agricultura. Uno de los dirigentes nacionales entrevistados participó como representante de la sociedad civil en esa comisión. En julio de 2022 comentó que, a su juicio, en esta instancia se le dio excesiva prioridad a la importación de alimentos en la estrategia, lo que no contribuye a la soberanía alimentaria. Junto con esto, critica que se priorizaron apoyos para productos como la uva, arándanos y frutillas, los que no necesariamente coinciden con las necesidades alimentarias del país. Un ejemplo de esto son las legumbres. Estas eran importadas desde Canadá, país que durante la pandemia disminuyó las exportaciones para asegurar su consumo interno, lo que derivó en un aumento de su precio en Chile.

---

cómo y dónde?, reconociendo a los actores locales como centrales en la producción de alimentos para su propio consumo y no solamente para la comercialización (La Vía Campesina, 2021).

<sup>14</sup> En esta comisión participaron representantes de organizaciones campesinas, la academia, gremios empresariales agrícolas y el sector público, los que se dividieron en cuatro subcomisiones: contingencia alimentaria, disponibilidad de insumos y alimentos, acceso a los alimentos y logística. En agosto de 2022 publicaron un documento titulado Plan de Contingencia Alimentaria. Este documento fue sujeto a un proceso de consulta online entre diciembre de 2022 y enero de 2023 en el cual se preguntaba por la prioridad de cada uno de los ejes estratégicos propuestos. En mayo de 2023 se publicó una versión final de la Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria.

En esta misma línea, varios de los dirigentes entrevistados reconocen como principal contribución de la actividad campesina la producción de alimentos para el mercado nacional. Esto en contraposición a la actividad agroindustrial cuyos productos se destinan principalmente a la exportación. En las visitas a terreno es posible observar esta división de mercados, en la que los pequeños productores venden para el mercado nacional y la agroindustria para la exportación, la que se explica por diversos factores según los mismos agricultores. Uno de los dirigentes entrevistados y miembro de una comunidad agrícola de Ovalle en la que se producen cítricos, comenta que ellos no tienen ninguna relación con la industria exportadora, ya que producen en otro periodo del año, y no producen en la época de exportación de las agroindustrias. Dice que la mayoría de los comuneros vende los limones a intermediarios que luego venden en ferias de Ovalle y Santiago. Solo cuando el precio del limón sube mucho, los productores optan por venderlos directamente en sus localidades.

Otro dirigente de la provincia de Limarí comentaba en julio de 2022 que los miembros del sindicato de productores del que es presidente también venden a intermediarios que les van a comprar a sus mismas localidades y que luego venden en el mercado nacional, lo que se conoce en la zona como vender “al país”. Comenta además que, por falta de información, muchos de ellos venden al precio que les pagan y no a lo que realmente vale. Cuando visité esta zona nuevamente en enero de 2023, durante la temporada alta de la venta de uvas, este dirigente estaba preocupado de transmitirle a los socios del sindicato que el kilo de uva se estaba vendiendo a CL\$400-\$500 (MX\$9-11) y que no vendieran por menos. Durante el recorrido que hicimos por la localidad, uno de los socios del sindicato le comenta que tiene compradores para “el país” y que habían ido el día anterior a tratar de comprarle uva para exportación, pero que le ofrecían CL\$300 por kilo, así que dijo que no. Desde el sindicato le insisten que no vendan por menos de CL\$400.

En consecuencia, se observa que la noción de soberanía alimentaria ha ido adquiriendo cada vez más relevancia en el discurso estatal, incorporando demandas históricas de las organizaciones campesinas. En este, se le da una mayor relevancia a la agricultura familiar campesina como un actor clave en la producción de alimentos para el mercado interno. No obstante, también es posible

observar a nivel local cómo operan otros factores, principalmente el precio de los productos, en las decisiones de venta de los pequeños agricultores.

### 3.3. *La identidad campesina en tensión con otros actores*

Otro proceso que se puede considerar que ha contribuido a la noción actual del campesinado en Chile en general y en Coquimbo en particular son las tensiones que existen con actores empresariales, organizaciones sociales con un foco medioambiental y con el mismo Estado, las que se describen a continuación.

Una de las primeras tensiones identificadas en el trabajo de campo es la de los grupos campesinos con las empresas agroexportadoras. Entre los dirigentes de nivel nacional, se mencionan principalmente los conflictos por acaparamiento de agua y por la distribución de los recursos de proyectos de riego de la Comisión Nacional de Riego, los que benefician en mayor medida a grandes y medianas empresas agrícolas<sup>15</sup>.

Estas empresas están agrupadas en importantes gremios empresariales como la Sociedad Nacional de Agricultura o la Sociedad Agrícola del Norte, en el caso de los empresarios de Coquimbo. Hasta el momento no se han evidenciado vínculos con los agricultores familiares, ya que estos grupos tienen sus propios canales de comunicación e incidencia política con los organismos públicos. De hecho, una de las dirigentas que participó desde un inicio en la Mesa de Desarrollo Rural de la región, menciona que esta instancia surge para, entre otras cosas, hacer un contrapeso a la agroindustria frente a los organismos públicos: *“En las mesas no hay representantes de las agroexportadoras; estas instancias son solo del secano y la pequeña agricultura familiar. Ellos tienen otras instancias y no participaron en la creación de la Política Regional de Desarrollo Rural. Esta mesa nace como respuesta a esa agricultura empresarial extractivista. Trabajamos por carriles separados, lo que también es una desventaja porque el gobierno nos dice que sí, pero la participación queda ahí, porque la mayoría de los recursos se van a*

---

<sup>15</sup> Las inversiones de la CNR requieren que las organizaciones o empresas primero construyan los proyectos y luego reciban los recursos. Además, en los concursos le otorgan mayor puntaje a los grupos que hagan un mayor aporte económico.

*los empresarios y emprendedores formalizados, para la minería (...)*". (Entrevista Dirigenta organización local 3, julio de 2022).

Otra dirigente local plantea que en Choapa han emergido tensiones producto de los impactos ambientales de la actividad minera, por ejemplo, los relaves, y el hecho de que Minera Los Pelambres, una de las más grandes de la zona, ha invertido una gran cantidad de recursos en proyectos de educación, infraestructura, agua potable rural y planes de desarrollo local, entre otros. Esto es una fuente de tensión entre quienes se oponen a recibir estos recursos y organizaciones y autoridades locales que sí los reciben. Comenta también que, para algunos, el rechazo a interactuar con la minera es una forma de protesta contra los daños ambientales, no obstante, también reconoce que los recursos son útiles para la comuna y se pueden entender como una forma de compensación: *"No hay que perder esa visión de que es un derecho nuestro que al final nos devuelvan, de alguna manera, aquellos recursos que se llevan, y que son de todos, y el efecto negativo que nos dejan, los puros problemas. Pero no todo el mundo lo ve así"* (Entrevista Dirigenta organización local 1, enero de 2023).

Otro grupo relevante que se evidencia como un foco de tensión para algunos pequeños agricultores son los denominados grupos ecológicos o medioambientalistas. Estos están compuestos tanto por ONGs como por organizaciones locales. Entre los dirigentes de nivel nacional y los de Coquimbo se menciona que este es un grupo emergente que se ha ido tomando espacios en las instancias de diálogo con el sector público. Se les cuestiona que en su discurso de protección a la naturaleza no consideran las necesidades de subsistencia de los pequeños agricultores. Uno de los dirigentes nacionales entrevistados forma parte de un consejo público-privado de nivel nacional donde dice se ha abierto un espacio para la participación de grupos ambientales, quienes, a su juicio, no siempre comprenden las necesidades de las zonas rurales: *"Por ejemplo, critican que los agricultores son los que consumen la mayor cantidad de agua, pero está bien. El agua no se consume en las ciudades. Ellos se han ido dando cuenta que una cosa es lo que ellos ven y otra cosa es lo que pasa cuando la sociedad se junta. La producción de alimentos es una forma de subsistencia económica, no puede venir alguien de fuera a decirnos que hay que cambiarlo todo (...) Generalmente estos grupos son más reaccionarios, quieren todo rápido. No tengo nada contra ellos, pero tienen*

*una visión bastante citadina de la realidad agrícola. Yo creo que la mayor parte de ellos han conocido la agricultura en el supermercado. No conocen como funciona el sistema".* (Entrevista Dirigente organización nacional 1, junio de 2022).

A nivel local, se han podido identificar hasta el momento dos visiones relacionadas a las organizaciones ambientales. Por un lado, aquellos que ven las demandas ambientales como diferentes y a veces contrapuestas a las de los agricultores, como es el caso de uno de los dirigentes locales, quien ha interactuado con estas organizaciones en una de las Mesa de Desarrollo Rural de nivel comunal: *"Hay diferentes opiniones, las realidades son distintas. Hay gente que lucha más por el tema de la naturaleza, que son más ecológicos. Hay gente que lucha más por el tema de los ríos (...) Yo veo el tema más productivo, de las hortalizas, de las uvas. A veces no concuerda [lo mío] con lo de ellos (...) Solo quieren que todo sea bonito".* (Entrevista Dirigente organización local 2, julio de 2022).

Este dirigente manifiesta que, por ejemplo, las organizaciones ambientalistas promueven la eliminación del uso de insecticidas, algo que requeriría capacitación y un periodo de transición. Plantea que sí se debiera tender a aumentar la producción agroecológica, pero que no se les puede exigir a los pequeños agricultores que lo hagan de una sola vez. Sobre todo, porque ellos son los que menos contaminan, ya que no tienen recursos para comprar productos químicos. Aquí, el foco de tensión tiene que ver con las formas de producción y la intervención en ciertos territorios.

Una segunda visión diferente es la de una de las dirigentas de la Provincia de Choapa. En este caso, la agrupación a la que ella representa partió como una iniciativa para dar a conocer y promover los derechos de las mujeres rurales. No obstante, dada la situación de escasez hídrica en la zona, en la última década ha dado un giro hacia demandas relacionadas con la protección de lo que denominan derechos medio ambientales. Esto debido a que la falta de agua afecta el desarrollo de actividades agrícolas y el modo de vida campesino, pero también porque serían las mujeres las que deben gestionar esta escasez: *"No sé si te conté en alguna ocasión, pero hay muchas de las mujeres socias que viven con 10 litros de agua al día (...) y que dependen del camión aljibe, entonces es un atentado directamente a los derechos humanos, va más allá de los derechos de las mujeres exclusivamente. Pero somos las mujeres la primera línea respecto al tema del agua, las que todos*

*los días tenemos que ver cómo cocinamos, qué cocinamos, porque depende de cuánta agua tengo. Si me baño o no me baño. Porque son cosas tan básicas como eso. Entonces, el tema del agua es un tema que nos afecta en todos los ámbitos”* (Entrevista Dirigenta organización local 1, enero de 2023).

En este caso, las demandas ambientales se conciben como homólogas a las de los campesinos y, más específicamente, a las de las mujeres campesinas. La situación de escasez hídrica, que se reconoce producto tanto del cambio climático como de la presencia de grandes industrias en la zona, es el punto de coincidencia.

Las tensiones con los actores empresariales y ambientales tienen un correlato en la interacción de las organizaciones campesinas con el Estado. Esto porque existe una percepción generalizada de que desde los organismos públicos se anteponen los intereses empresariales y ambientales por sobre los de los campesinos y pequeños productores agropecuarios. En el primer caso, esto se refleja en la necesidad de crear espacios de participación diferenciados para los grupos campesinos con el fin de contrarrestar la incidencia de la agroindustria. También en que los requisitos para la obtención de subsidios para riego u otros subsidios exigen aportes propios y/o la formalización de las organizaciones, de la propiedad de la tierra y/o derechos de agua, el inicio de actividades frente al Servicio de Impuestos Internos, entre otros. Todos estos criterios son percibidos como limitaciones para que los pequeños agricultores y crianceros accedan a los recursos públicos, lo que deriva en una necesidad de visibilizar las demandas específicas de este grupo en las instancias de participación ciudadana o reuniones con autoridades.

En el caso de las organizaciones ambientales, entre los dirigentes nacionales se critica que desde el actual gobierno están promoviendo un excesivo énfasis en la producción agroecológica, algo que para muchos pequeños agricultores no sería factible ni rentable en el corto plazo. Para uno de los dirigentes nacionales, esto da cuenta del desconocimiento de las nuevas autoridades sobre la realidad del campo: *“Puede que sean estos campesinos modernos, nuevos, que quieren todo ecológico, sin contaminación, con semillas sanas”* (Entrevista Dirigente organización nacional 2, julio de 2022).



Un punto que se recalca en el discurso plasmado en las cuentas públicas de los distintos gobiernos es la idea de promover una producción sustentable que resguarde el medio ambiente. En todos se pone énfasis en la necesidad de generar cambios estructurales en el sector para mitigar los impactos de la sequía y el cambio climático. Sin embargo, el año 2022 por primera vez se introduce la noción de agroecología al establecer como objetivo de INDAP *“el desarrollar sistemas productivos agropecuarios agroecológicos y orgánicos”* (Video cuenta pública INDAP 2021, minuto 14). Ni la agroecología ni la producción orgánica habían aparecido mencionados en ninguna de las cuentas públicas anteriores.

Otro de los dirigentes nacionales es cauteloso con el compromiso con el cuidado del medio ambiente y la producción orgánica del programa de Boric. A su juicio, este tipo de producción implica mayores costos para los pequeños agropecuarios debido a las condiciones de producción y a que deben conseguir los sellos orgánicos: *“Lo que aprendí con ello es que la plata se la lleva el que pone los sellos, no el agricultor”* (Entrevista Dirigente organización nacional 1, junio de 2022). Agrega que la mayoría de la población requiere alimentos de manera constante, abundante y a bajo costo, por lo que la producción orgánica todavía está principalmente orientada a grupos de elite.

#### ***4. Presencia y prácticas de los organismos públicos en la Región de Coquimbo.***

En la siguiente subsección se analizan los distintos mecanismos identificados hasta la fecha mediante los cuales el Estado se hace presente en las zonas rurales de la Región de Coquimbo. Mosse (2005) y Olivier de Sardan (1995) plantean que, tanto los discursos como las prácticas son claves al momento de estudiar a las instituciones de desarrollo, en este caso, los organismos públicos. En esta línea, para Nuijten (2003), también es relevante identificar cómo los discursos estatales se combinan con las representaciones que las personas tienen del Estado, ya que estas combinaciones pueden generar efectos inesperados.

La sección se divide en tres partes: i. la presencia estatal por medio de infraestructura y servicios, ii. presencia estatal por medio de programas y, iii. mecanismos de participación ciudadana para el diálogo entre organizaciones campesinas y organismos públicos.

#### **4.1. Presencia estatal por medio de infraestructura y servicios**

En este primer punto, se analiza la presencia estatal por medio de infraestructura y servicios públicos. Esta se considera relevante porque, por una parte, incide directamente en las prácticas cotidianas de las personas que habitan en sectores rurales. Segundo, porque la infraestructura es un correlato material de las prioridades y discursos estatales sobre las necesidades de un sector geográfico o económico específico. Y tercero, porque los procesos a través de los cuales se construye la infraestructura reflejan las interacciones de distintos actores privados y de organizaciones sociales con los organismos públicos.

Lo primero que destaca en términos de infraestructura son las carreteras interiores que conectan las comunas rurales de la región entre ellas, con los centros urbanos y con la principal carretera del país. La mayoría de estos caminos se encuentran en excelente estado y fueron construidas en un periodo relativamente reciente. A diferencia de otras carreteras que conectan centros urbanos, la gestión de estos caminos no está concesionada a empresas privadas y, por ende, no se cobra por su uso.

En el recorrido por las comunas de Vicuña, Paihuano, Punitaqui, Canela y Combarbalá también llama la atención la cantidad de infraestructura recientemente construida y financiada con recursos públicos, entre ellas escuelas, viviendas, parques y plazas, paraderos de transporte público, torres de agua, canales de riego y centros comunitarios. Mucha de esta infraestructura se ha construido con recursos del Programa de Zonas Rezagadas, el que inició su implementación durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) y consiste en iniciativas e inversiones para cuatro de las comunas más vulnerables de la Región: Montepatria, Punitaqui, Canela y Combarbalá. En una segunda etapa iniciada en 2019 se incorporó la comuna de La Higuera. El programa se financia con recursos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y se implementa en conjunto con el Gobierno Regional. En el caso de la infraestructura para riego, es la Comisión Nacional de Riego, la que financia la mayoría de estos proyectos para quienes poseen derechos de agua. En la comuna de Punitaqui fue posible observar canales y torres de agua construidas con recursos de este servicio. Sin embargo, este programa se implementa por medio de consultores externos, los que muchas veces no se encuentran disponibles para asesorar a



Ilustración 11. Sistema de riego por goteo construido con recursos de INDAP. Pisco Elqui, comuna de Paihuano. Julio de 2022. Fuente: Archivo personal.

organizaciones de usuarios de agua que se encuentran más alejadas a los centros urbanos. A esto se suma el hecho ya mencionado de que las organizaciones beneficiadas deben realizar un aporte propio de recursos para acceder a este beneficio.

En esta misma línea, INDAP cuenta con dos programas de riego, uno de riego intrapredial y otro de riego asociativo, los que consisten en la entrega de recursos para la construcción de obras de riego y drenaje para el consumo de agua de personas, animales y el riego de huertas. En el recorrido por la comuna de

Paihuano fue posible observar viviendas que contaban con infraestructura de estos programas (Ilustración 11).

En cuanto a servicios públicos, se destacan las oficinas municipales, que en el caso de las comunas visitadas se encuentran recientemente remodeladas, y las oficinas de área de INDAP en las comunas de La Serena, Vicuña, Ovalle, Combarbalá e Illapel. A pesar de esta presencia en las comunas rurales de la región, una de las agricultoras visitadas en Montepatria, me comenta que para quienes no viven en las comunas donde hay oficinas de INDAP, la recepción de los beneficios del servicio implica altos costos monetarios, en gasolina o pasajes de transporte público, y de tiempo. Por ejemplo, el año pasado le dieron un bono de CL\$178.000 (MX\$ 4.000 aprox.) para comprar abono, pero que se le hizo insuficiente, entre otras cosas porque para recibirlo tuvo que ir desde la localidad en la que vive a Ovalle (40 kms aproximadamente), la capital provincial, tres veces: una vez para la firma, otra para recibir el bono y una tercera para entregar una rendición de gastos.

Junto con las oficinas municipales se destaca la presencia de sucursales del Banco Estado en Canela, Punitaqui y Combarbalá, el único banco estatal chileno y el único presente en estas

comunas. Su inauguración el año 2016 implicó una gran reducción en tiempos de traslado a los habitantes de esa comuna, quienes antes tenían que ir a Ovalle o Illapel a hacer trámites bancarios. La presencia de este banco resulta relevante, ya que permite la apertura de cuentas bancarias a cualquier persona que cuente con un número de identificación, permite la apertura de cuentas especiales para organizaciones sociales y tiene convenios con INDAP y el Ministerio de Agricultura para la entrega de créditos y beneficios para sus usuarios.

#### **4.2. Presencia estatal por medio de programas**

En cuanto a los programas dirigidos a agricultores familiares<sup>16</sup> y para habitantes de zonas rurales, se pueden identificar dos tipos de programas. Por una parte, aquellos de ejecución permanente y/o que son parte de la oferta regular de los organismos públicos y, por otra, programas y recursos que buscan mitigar situaciones de emergencia climática o de escasez hídrica.

En el primer grupo, los más comunes son el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y el Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los pequeños campesinos del secano de la Región de Coquimbo (PADIS), ambos del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Estos programas consisten en la entrega de asesoría técnica y recursos para invertir en infraestructura, por ejemplo, invernaderos, bodegas, cierres perimetrales, entre otros.

Durante una visita a Montepatria en enero de 2023, un agricultor de la zona y socio de un sindicato de productores independientes me comenta que es usuario del PRODESAL. Cada cierto tiempo lo visita un técnico que lo asesora sobre todo en el cultivo de tomates. Cuando le pregunto si le sirve o no, me dice que a veces. Que a veces va a INDAP a proponerles algo y le dicen que sí, pero que otras le rechazan sus proyectos y que nunca se sabe cuál va a ser aprobado. También me cuenta que le han ayudado con recursos para los materiales de riego, pero que eso implica que queda “castigado” por un par de años y no puede volver a recibir fondos para este tipo de proyectos.

Una de las dirigentas locales describe este tipo de proyectos como “precarios”. Plantea que desde los organismos estatales se priorizan las “medidas parche” y “proyectitos” para la agricultura familiar campesina: *“En el fondo son tan pequeños que, claro, van apuntando a un problema puntual,*

---

<sup>16</sup> Todos los programas estatales usan este concepto para referirse a los pequeños productores agrícolas o ganaderos, cuentapropistas y/o campesinos.

*pero como son tan poquita plata que al final uno intenta y te quedai en el intento y no soluciona el problema. Por ejemplo, a la gente le dan estos proyectos que da el INDAP hoy día (...) a través de PRODESALES, PDTI [Programa de Desarrollo Territorial Indígena]. Y les da tipo un proyecto de un millón de pesos (MX\$22.000 aprox.). Entonces ¿qué hacís con un millón de pesos hoy día? Nada. Y en vez de subir el monto va hacia abajo”* (Entrevista con Dirigenta organización local 1, enero de 2023). Usa como ejemplo la construcción de un invernadero. Los montos que se entregan desde INDAP alcanzan para construir un invernadero, pero eso no resuelve el problema de fondo del acceso al agua. Para que el invernadero sea útil, se requiere complementar con infraestructura para almacenar agua. Para ella este tipo de proyectos lo que hacen es *“adormecer a la gente”*, ya que es difícil que alguien que recibe fondos vaya después a reclamar y exigir soluciones de largo plazo. Otro tipo de beneficios son los créditos de INDAP, los que se pueden utilizar para la compra de insumos y contratación de mano de obra. Dos agricultores contactados en la Provincia de Elqui tienen créditos de INDAP. Uno de ellos está endeudado con la última cuota porque no ha podido vender sus productos durante la temporada alta. Otra está al día, pero están juntando dinero para pagar la cuota del primero, así que creen probable que ella también se atrase. Comentan que el crédito, a diferencia de los bonos que son para insumos específicos sí se puede usar libremente, pero *“hay que pagarlo”*. Consideran que lo positivo de INDAP es que la tasa de interés de los créditos es muy baja y que en un banco tradicional sería mucho más alta. No obstante, consideran que hay muy escaso apoyo desde el Estado para la pequeña agricultura y que sin apoyo puede que esta eventualmente desaparezca.

A los créditos se suma el Programa Siembra por Chile, una de las primeras medidas implementadas por el gobierno de Boric durante 2022, con el fin de incentivar la reactivación económica del sector agrícola y mitigar el alza de precios de los insumos producto de la inflación. El programa consiste en la entrega de recursos a usuarios de INDAP y otros pequeños agricultores para la adquisición de insumos, pago de sueldos y satisfacción de necesidades de agua (INDAP, 2023). Junto con esto, se renegociaron deudas de créditos de INDAP que no se han podido pagar debido a la disminución de la producción durante la pandemia y se abrió una línea de crédito para

agricultores con el Banco Estado. Algunos de los entrevistados de Coquimbo mencionaron haber recibido recursos en el marco de este programa, por ejemplo, un bono para la compra de abono.

Uno de los cuestionamientos que hacen los dirigentes entrevistados a la gestión estatal tiene que ver con los mecanismos para la entrega de recursos. Tanto entre dirigentes nacionales como de Coquimbo se critica el enfoque de bancarización para apoyar a los pequeños agricultores. Esto porque uno de los principales mecanismos de apoyo de INDAP son los créditos. A esto se suma que uno de los pilares de la iniciativa Siembra por Chile durante 2022 fue la firma de un convenio del Ministerio de Agricultura con el Banco Estado para la entrega de créditos a agricultores.

Entre los entrevistados existe la percepción de que la pequeña agricultura se encuentra en una situación muy precaria debido a la escasez hídrica y, a la vez, es cada vez más relevante en el contexto de aumento de precios de los alimentos. Por ejemplo, uno de ellos critica las soluciones que se han propuesto desde el Ministerio de Agricultura e INDAP como la renegociación de deudas y la bancarización de los agricultores a través del Banco Estado. Considera que estas iniciativas lo único que hacen es *"patear para el futuro el problema"* porque hay agricultores que nunca van a poder pagar los créditos y propone hacer una evaluación caso a caso para identificar a quiénes se les podrían condonar las deudas.

Junto con estos programas, los dirigentes/as mencionaron también iniciativas de la Fundación para la Innovación Agraria, el Instituto Forestal y la Corporación Nacional Forestal, organismos dependientes del Ministerio de Agricultura, orientados a la recuperación de suelos y la restauración de cuencas hídricas en los sectores más afectados por la sequía.

Por último, se mencionaron fondos concursables regulares a los que pueden postular organizaciones sociales para financiar proyectos propios. Entre ellos se encuentran fondos del Gobierno Regional, del Ministerio de Medio Ambiente y el Programa de Gestión y Soporte Organizacional de INDAP, que permite financiar gastos operacionales de la organización, por ejemplo, arriendo de sedes y traslados, y proyectos propios de capacitación y fortalecimiento organizacional.

Respecto a estos programas, se repite la crítica respecto a los bajos montos, la imposibilidad de llevar a cabo proyectos de mayor envergadura y/o duración y el hecho de que las organizaciones tienen que competir entre ellas para acceder a estos recursos.

### *Consideraciones respecto a la focalización de programas y recursos*

Un aspecto relevante que emerge al conversar tanto con dirigentes/as como con funcionarios/as públicos sobre los programas y recursos estatales se relaciona con los criterios y requisitos para acceder a estos. En este contexto, un primer criterio relevante que determina el acceso de los pequeños agricultores/as y crianceros/as a los recursos públicos es el hecho de ser o no ser usuario de INDAP. Para acreditarse como usuarios de INDAP las personas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Poseer activos que no superen las 3.500 unidades de fomento (MX\$ 2,8 millones aproximadamente). Esto se verifica por medio del Registro Social de Hogares, sistema informático que centraliza los datos socioeconómicos de los hogares y los clasifica en un tramo de vulnerabilidad.
- Explotar una superficie de terreno de hasta 12 hectáreas de riego básico o vivir y trabajar en el campo.
- Poseer ingresos principalmente provenientes de la explotación agrícola o actividad silvoagropecuaria.

Quienes son usuarios acreditados del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) pueden acceder a toda la oferta programática de este servicio y también a los bonos y subsidios para situaciones de emergencia por sequía, heladas, terremotos, alzas de precios, entre otros. Actualmente INDAP cuenta con cerca de 150.000 usuarios acreditados en todo Chile, no obstante, funcionarios del servicio reconocen que hay criterios como el de los ingresos provenientes de la actividad agrícola que son difíciles de cumplir, sobre todo para las personas más jóvenes que no se dedican exclusivamente a la actividad silvoagropecuaria. Algunos de los dirigentes entrevistados plantean también que existen grupos de agricultores que no tienen acceso regular a



la tierra, o cuya propiedad no está registrada y que, en consecuencia, tampoco pueden acceder a ningún apoyo de INDAP.

Quienes no son usuarios de INDAP no pueden acceder a ninguno de sus programas. En situaciones de emergencia, en general son los municipios y/o el Gobierno Regional los que gestionan apoyos específicos para este grupo, no obstante, a veces con menor cobertura y/o montos que los apoyos de INDAP. En este contexto, las organizaciones campesinas cumplen un importante rol en levantar necesidades y traspasarlas a las autoridades con el fin de identificar y visibilizar a quiénes requieren apoyos.

Una segunda forma de diferenciación en el acceso a los recursos estatales identificada en la región se da a nivel de comunas, entre aquellas que son consideradas zonas rezagadas y las que no. La Subsecretaría de Desarrollo Regional es el organismo encargado de definir los criterios para determinar si una zona puede acceder al Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. Los dos requisitos principales para esto son (Subsecretaría de Desarrollo Regional, s.f.):

- i. Que el territorio sea una zona aislada, ya sea en términos de dificultades de acceso geográfico, conectividad física y de telecomunicaciones, de acceso a fuentes de empleo y/o de cobertura de los servicios públicos.
- ii. Que el territorio presente brechas en indicadores socioeconómicos respecto del promedio nacional. Entre estos indicadores se considera el nivel de pobreza.

En la primera etapa del programa, implementada entre 2014 y 2018 se incluyeron cuatro comunas: Combarbalá, Punitaqui, Canela y Montepatria. Algunos de los entrevistados plantearon que en esta etapa se dejó fuera a la comuna de La Higuera, ya que el gobierno local era de un signo político distinto al del gobierno central de la época. Esta situación fue subsanada en la segunda etapa del programa iniciada en 2019, que coincidió con un cambio en el gobierno central hacia la misma tendencia política del gobierno comunal de La Higuera. Esta situación ilustra el uso de criterios no técnicos para la asignación de los recursos, aspecto sobre el que se debe seguir profundizando.

La identificación de una comuna como Zona Rezagada resulta relevante porque algunos de los dirigentes entrevistados plantean que esto se utiliza como justificación para no acceder a ciertos

programas o recursos, aun cuando puede haber personas que habitan en sectores rurales de comunas urbanas o semi rurales con características o necesidades similares a quienes habitan en las comunas que sí están en el Programa. Por ejemplo, uno de los dirigentes regionales comenta: *“Echo de menos que Ovalle no se considere una zona rezagada. Dicen que es una ciudad muy grande. Son 100.000 habitantes, pero de esos somos 20.000 campesinos. Por ejemplo, Punitaqui son 12.000 habitantes y 6.000 campesinos. Ellos tienen 50% de ruralidad y nosotros 20%. Esos cálculos debiesen cambiarse, debiesen ser por la cantidad de campesinos. Nosotros somos discriminados porque somos el 20%. Río Hurtado también tiene el 50%, pero son 4.000 campesinos. Yo hablo por estos 20.000 campesinos que no tenemos el mismo trato. En otras comunas llegan proyectos de CL\$12-15 millones (MX\$270.000-340.000) para habilitar un pozo, y acá no están estos recursos”* (Entrevista Dirigente organización local 4, julio de 2022).

Los criterios de focalización de los programas estatales se consideran un factor relevante para el análisis de la interacción entre las organizaciones campesinas y los organismos estatales, ya que estos determinan a qué tipo de recursos públicos se pueden acceder y cómo. Determinan también la necesidad de realizar gestiones especiales por parte de las organizaciones para que, por ejemplo, los no usuarios de INDAP puedan acceder a apoyos para situaciones de emergencia. Por último, en las entrevistas realizadas hasta la fecha, se evidencia que la focalización de los recursos se percibe como un trato diferenciado, y a veces injusto, por parte del Estado hacia personas con características o condiciones de vida similares. En este contexto, se cuestiona que los recursos se distribuyan utilizando criterios técnicos y/o políticos que a veces excluyen a ciertos grupos por habitar en una determinada comuna y no consideran las condiciones individuales. En consecuencia, este es un punto clave sobre el que seguir indagando durante el desarrollo de la investigación.

#### ***4.3. Mecanismos de participación ciudadana para organizaciones campesinas***

Con base en las entrevistas realizadas, se han identificado una serie de mecanismos de participación ciudadana promovidos desde los organismos públicos ya institucionalizados. A continuación se describen dos de las instancias existentes en la Región de Coquimbo.

- **Consejos Asesores del Instituto de Desarrollo Agropecuario**

La ley que regula el funcionamiento del Instituto de Desarrollo Agropecuario define una estructura de participación ciudadana por medio de Consejos asesores de nivel nacional, regional y de las oficinas de área<sup>17</sup>. El Consejo Asesor Nacional es una instancia que asesora al Director Nacional y que está compuesto por representantes de las organizaciones campesinas de representación nacional, de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Social, dirigentes/as regionales y de otras organizaciones gremiales. El Consejo Asesor Regional replica esta estructura, pero con los representantes de nivel regional.

Por su parte, el Comité de Agencia de Área (CADA) está compuesto únicamente por representantes de organizaciones campesinas, los que son electos cada dos años por los usuarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario. En Coquimbo, los cuatro CADA correspondientes a las cuatro agencias de área se encuentran activos. En las entrevistas realizadas con funcionarios de INDAP se identificó que estos operan con una estructura similar: están compuestos por cuatro personas, cuentan con un presupuesto anual cercano a los CL\$2.000.000 (MX\$45.000) que se usa principalmente para gastos de traslado y alimentación en las visitas a terreno, un funcionario/a de INDAP ejerce el rol de Secretaría Ejecutiva y anualmente deben elaborar un plan de trabajo que debe ser presentado al director/a de INDAP. Todos los gastos realizados en las actividades que lleven a cabo deben ser rendidos posteriormente.

Un rol particular ejercido por estos comités e identificado por los mismos funcionarios de INDAP de Coquimbo es el de control social o fiscalización de los programas del servicio. Por ejemplo, el CADA de La Serena, que abarca las comunas de La Serena, Coquimbo, Andacollo, Vicuña, Paihuano y La Higuera, realiza esto por medio de dos actividades. Una son las reuniones con los equipos comunales de los programas PRODESAL y PADIS. En estas reuniones los equipos técnicos de los programas muestran sus planes de trabajo a sus usuarios. La otra actividad que realizan son las visitas a terreno para conocer los proyectos que se han ejecutado con recursos de INDAP.

---

<sup>17</sup> INDAP tiene cerca de 100 oficinas y agencia de áreas las que dependen de una oficina regional y se ubican en las comunas donde se concentran las mayores cantidades de usuarios. En la Región de Coquimbo hay cuatro oficinas de área: La Serena, Ovalle, Illapel y Combarbalá.

En enero de 2023 asistí como observadora a la primera reunión anual de uno de los CADA de la región, en la que participaron dos dirigentes de organizaciones de productores agrícolas. El objetivo de la reunión era elaborar un Programa de trabajo anual (PROA). La primera actividad que programar fueron las reuniones con los equipos técnicos del PRODESAL/PADIS de cada comuna. En estas reuniones los equipos técnicos de los programas muestran sus planes de trabajo a sus usuarios. Hasta el año 2022 ellas han participado en las reuniones solo como observadores. Tienen la aspiración de crear más vínculos con los dirigentes que participan en esas instancias para poder apoyarlos mejor, ya que saben que muchos de ellos no saben para qué sirve el CADA ni qué hacen. En general se hacen dos mesas al año por programa.

La segunda actividad son las salidas a terreno. Definen que quieren hacer dos visitas por cada comuna, que en total son seis. Comentan que Coquimbo es una comuna muy grande, entonces para INDAP se divide en Cordillera y Costa. Una de las dirigentes plantea que hacer dos visitas les permite ver si los proyectos van teniendo avances. Los resultados y comentarios de estas visitas son posteriormente presentados al director de área y a la dirección regional del servicio. Tanto las mismas dirigentes como los funcionarios de INDAP, valoran estas visitas y reconocen que los usuarios de los distintos programas se expresan más respecto a los resultados de los proyectos si es que no está el encargado del programa presente.

En relación con las actividades de difusión que tienen que hacer proponen la realización de reuniones extraordinarias para difundir el trabajo del CADA, de las que el año pasado hicieron dos. Una a mitad de año con la directora para mostrarles sus avances y otra al final con los ejecutivos de todas las comunas. Este año quieren hacer lo mismo. El 2022 también fueron a observar la cuenta pública del PRODESAL de una de las comunas del área, en la que el equipo comunal las invitó a ellas y a gente de la municipalidad.

Al final de la reunión abordan una solicitud de apoyo que les hicieron de la dirección regional para las situaciones de emergencia. Comentan que cada vez que hay una situación de emergencia, desde INDAP central se define a quién entregarle apoyos según las listas que tienen ellos, sin revisarlo con los equipos locales. Esto deriva en que se les asignan bonos o ayudas a personas

que no lo necesitan y que lo terminan vendiendo (una de ellas menciona un ejemplo de una persona que tiene cabras y que le mandaron maíz como ayuda).

Al consultarles por las ayudas para las personas que no son usuarias de INDAP, una de las dirigentas dice que estas se entregan a través del Gobierno Regional y las Secretarías Regionales Ministeriales y que INDAP no se involucra. La otra comenta que es importante que ellas participen en este tipo de actividades para ayudar a *“hacer una entrega más efectiva de los recursos del Estado”* (Reunión planificación CADA La Serena, enero de 2023).

En varias conversaciones con otros dirigentes se repite esta idea de que las ayudas de emergencia se entregan sin consultar a las organizaciones locales, lo que deriva en que estas no se canalizan correctamente. Por ejemplo, una dirigente de Ovalle evalúa muy positivamente el traspaso de recursos de la Gobernadora Regional a una organización presente en la zona, ya que estos se usaron para comprar materiales solicitados por las personas y que no llegaron desde la Gobernación con la compra ya hecha. Comenta que en ocasiones anteriores se ha hecho así y lo que termina pasando es que no se usa lo que se entrega.

Por su parte, otro dirigente de la Provincia de Limarí comenta que, en su localidad, varios de los agricultores recibieron un bono en efectivo como parte del programa Siembra por Chile. Esto se hizo sin consultarle a las organizaciones y se dio en la época equivocada, ya que su juicio, en ese momento no se necesitaba dinero en efectivo. Además, la entrega del bono Siembra por Chile no les llegó a todos, sino que solo a los usuarios de INDAP. Esto nuevamente porque no se coordinó desde un inicio con las organizaciones que los agrupan, por lo que después varios agricultores alegaron y desde INDAP les solicitaron a las organizaciones locales hacer una lista de quienes no recibieron ayuda, lo que se tuvo que hacer de un día para otro. Dice que finalmente las ayudas llegaron, pero ya había sido tarde.

En esta misma línea, otra dirigente plantea que hay mucha falta de conocimiento de la realidad de los agricultores por parte de los funcionarios públicos. Dice que, por ejemplo, muchas veces citan a los agricultores a reuniones de un día para otro y no consideran las horas de traslados, o que las personas tienen que dejar encargados sus animales. Otra dirigente agrega que desde los servicios no hay voluntad de cambiar. Pone el ejemplo del Servicio de Impuestos Internos (SII) y la

implementación obligatoria de la factura electrónica. Cuenta que en el campo el mayor problema es la conectividad y por más que se mencionó este problema, no echaron pie atrás.

- **Mesas de Desarrollo Rural**

Una segunda instancia de participación ciudadana relevante y que solo existe en la Región de Coquimbo son las Mesas de Desarrollo Rural<sup>18</sup>, las que se llevan a cabo a nivel regional, provincial y comunal. De esta instancia emergió la Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo. El origen de estas mesas se puede rastrear a la segunda mitad de la década de 1990, en el marco de la ejecución del Programa de Desarrollo Campesino (PRODECAM) y del Proyecto de desarrollo rural para comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios de la Región de Coquimbo (PRODECOP), liderados por el Ministerio de Agricultura.

En la Tabla 1 se presenta una línea de tiempo con el los principales hitos de la implementación de las mesas.

Tabla 1. Línea de tiempo de las Mesas de Desarrollo Rural y la Política Regional de Desarrollo Rural.

HITOS RELEVANTES A NIVEL NACIONAL	HITOS DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE COQUIMBO
1994-2000: <b>Gobierno Eduardo Frei (Concertación de Partidos por la Democracia).</b>	1996-2002: Ejecución del Programa de Desarrollo Campesino (PRODECAM) en la Región de La Araucanía y del Proyecto de desarrollo rural para comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios de la Región de Coquimbo (PRODECOP).
1997: <b>Terremoto en la Región de Coquimbo (epicentro en Punitaqui).</b>	Ambos programas eran ejecutados por INDAP y el Ministerio de Agricultura y tenían como objetivo mejorar la calidad de vida y aumentar los ingresos de pequeños productores agrícolas

<sup>18</sup> A raíz de la implementación de la PNDR en otras regiones se han comenzado a conformar instancias similares.

HITOS RELEVANTES A NIVEL NACIONAL	HITOS DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE COQUIMBO
<p><b>2000-2006: Gobierno Ricardo Lagos (Concertación de Partidos por la Democracia).</b></p>	<p>promoviendo la modernización de la pequeña producción, su inserción en los mercados internacionales y la participación ciudadana. Estas iniciativas se replicaron en otras regiones del país con préstamos de organismos internacionales como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Banco Mundial.</p> <p>Uno de los componentes de estos programas eran los Consejos de Desarrollo Local (CDL), los que estaban compuestos por los alcaldes, dirigentes/as campesinos y las autoridades responsables de la ejecución de los proyectos. A nivel regional existía un Consejo Superior en el que participaba la Dirección Nacional de INDAP, la intendencia regional y dirigentes regionales.</p> <hr/> <p><b>2002-2004:</b> Se da término a los programas PRODECAM y PRODECOP. En la Región de Coquimbo se mantiene el Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral para los pequeños productores del secano (PADIS). A pesar del fin del programa muchos CDL continúan funcionando y comienzan a levantar necesidades y demandas de política pública para las zonas rurales. Los CDL de nivel comunal y regional comienzan a transformarse en las mesas de desarrollo rural y adquieren la estructura tripartita que tienen hasta hoy: están compuestas por representantes del gobierno local, gobierno regional y organizaciones de la sociedad civil de sectores rurales.</p> <hr/> <p><b>2005:</b> Un conjunto de representantes campesinos agrupados en un Consejo Regional Campesino elabora la Propuesta Campesina de Montepatria, en la que se establecen los lineamientos para una futura política regional de desarrollo rural y campesino.</p>
<p><b>2006-2010: Gobierno Michelle Bachelet I (Concertación de Partidos por la Democracia).</b></p>	<p>Discusión y elaboración de la Política Regional de Desarrollo Rural.</p>
<p><b>2010-2014: Gobierno Sebastián Piñera I (Alianza por Chile)</b></p> <p><b>2010: Terremoto y tsunami en la zona central de Chile.</b></p>	<p><b>2011:</b> Con base en la declaración de Montepatria se elabora formalmente una Política Regional de Desarrollo Rural, la que es promulgada por el intendente regional de la época y actual senador de la región, Sergio Gahona.</p> <hr/> <p><b>2012:</b> La Universidad de La Serena, contratada por el Gobierno Regional, elabora un primer plan de implementación de la PRDR.</p>



HITOS RELEVANTES A NIVEL NACIONAL	HITOS DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE COQUIMBO
	<b>2013:</b> El director de INDAP realiza una denuncia a más de 100 dirigentes de la región, entre ellos a quienes forman parte del Consejo Regional Campesino, por la apropiación y mal uso de CL\$700 millones (MX\$15,5 millones) pertenecientes a los programas PRODESAL y PADIS. La denuncia fue posteriormente desestimada por la Contraloría General de la República.
<b>2014-2018: Gobierno Michelle Bachelet II (Nueva Mayoría).</b> <b>2015: Terremoto en la Región de Coquimbo (epicentro cerca de Canela/ Los Vilos)</b>	<b>2014-2017:</b> Se realizan diversas reuniones de difusión de la PRDR convocadas por los dirigentes campesinos/as, a los que asisten las intendentes, gobernadores, senadores/as y diputados/as regionales.
<b>2018-2022: Gobierno Sebastián Piñera II (Chile Vamos)</b>  <b>2019: Protestas a lo largo de todo el país gatilladas por el alza del valor del transporte público en Santiago.</b> <b>2020-2022: Pandemia de COVID-19</b>	<b>2019:</b> El Gobierno Regional contrata a una consultora privada para seguir avanzando en el diseño de implementación de la Política Regional de Desarrollo Rural. En este se definen instrumentos y convenios específicos para su ejecución.
<b>2022- : Gobierno de Gabriel Boric (Frente Amplio + Socialismo Democrático)</b>	<b>2021-2022:</b> Asume la nueva gobernadora regional electa por votación popular. No se convoca a las reuniones de la mesa regional, pero funcionan las mesas provinciales y algunas de las comunales.  <b>2023:</b> Se reactiva la mesa regional.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y revisión de artículos de prensa.

La principal característica de estas mesas es que son una instancia tripartita, esto es, que están compuestas por representantes de los gobiernos locales, del gobierno central (representado por el intendente, Gobierno Regional y oficinas regionales de los servicios) y de organizaciones de la sociedad civil. La estructura ideal propuesta desde la mesa regional plantea que en cada comuna debe existir una mesa comunal presidida por los/as alcaldes y con un dirigente/a que ejerce la Vice-presidencia. En estas mesas se levanta información y problemas de nivel comunal. Luego, en la instancia provincial participa el/la gobernadora/a provincial, los alcaldes de las comunas de la

provincia y los vicepresidentes de las mesas comunales. En este nivel se debiesen sistematizar y priorizar los temas levantados en las comunas. Por su parte, la mesa regional es la que agrupa a la gobernación regional, representantes de los alcaldes y representantes de las dirigencias de las organizaciones. Aquí se terminan de priorizar las necesidades levantadas en las mesas comunales y provinciales y se derivan a los servicios correspondientes para generar soluciones. Cada estamento tiene la misma cantidad de votos para la toma de decisiones. Existen además comisiones temáticas y una secretaría ejecutiva a cargo de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico. Una de las últimas comisiones creadas es la Comisión de Vivienda que busca promover el acceso a la vivienda social de los habitantes de las zonas rurales y resolver los nudos críticos en los procesos de postulación a los subsidios estatales.

El párrafo anterior describe el modelo ideal de cómo debiesen funcionar las mesas de desarrollo rural. No obstante, los lineamientos de estas instancias establecen que todas las mesas deben ser convocadas por la máxima autoridad del territorio al que representan. En el caso de las comunas estos son los alcaldes/as, en las provincias los gobernadores y en la región la Gobernadora Regional que asumió en 2021, pero que durante 2022 no convocó a ninguna reunión. A nivel de comuna se observan problemas similares, ya que en los casos en que los alcaldes/as no la convocan oficialmente, las mesas no funcionan y caen en la inactividad. En otras palabras, la continuidad de estas instancias dependen en gran parte de la voluntad de la autoridad de turno.

Cabe destacar que, en un principio, los Consejos de Desarrollo Local que dieron origen a las mesas tenían como objetivo promover iniciativas orientadas principalmente a los campesinos o pequeños agricultores que eran usuarios de INDAP. No obstante, la mutación hacia las mesas de desarrollo rural implicó que estas tengan como foco no solo a los campesinos, sino que el desarrollo de las zonas rurales en general. Este hecho derivó también en que INDAP perdiera protagonismo en estas instancias. Así, actualmente no participan de manera permanente en las mesas, sino que la autoridad regional y/o de las oficinas de áreas asisten a estas reuniones sólo cuando se les invita para abordar temas particulares relacionados con el servicio.

Entre los dirigentes de Coquimbo, si bien se reconocen y valoran que existan espacios de interacción como las mesas de desarrollo rural y los consejos asesores, se critica que estas no son

instancias vinculantes. Ambos son espacios en los que se puede continuar indagando para conocer su composición, formas de operar, dinámicas entre los actores que las componen y su alcance. Una diferencia relevante entre ambos espacios es que los CADA están compuestos únicamente por representantes de organizaciones de pequeños productores agrícolas y crianceros que son usuarios de INDAP, mientras que las mesas de desarrollo rural están integradas por lo que una de las dirigentas entrevistadas denomina “los actores de la ruralidad”, los que no necesariamente se dedican a la agricultura o ganadería.

Además de estos espacios formales de participación, los dirigentes entrevistados tanto de nivel nacional como los de Coquimbo, mencionan mantener buenas relaciones y comunicación fluida con las autoridades de INDAP, el Ministerio de Agricultura, la Comisión Nacional de Riego, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Se menciona la realización de reuniones de manera permanente o las visitas de las autoridades a las localidades. Por ejemplo, en marzo de 2023 uno de los dirigentes entrevistados comentó que la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura de Coquimbo organizó una reunión de dirigentes de Montepatria con el “Gabinete del Agro”. Esta instancia está compuesta por representantes del Instituto Forestal, la Fundación de Innovación Agraria, INDAP, CONAF, la CNR y el SAG. En esta reunión, las autoridades presentaron los principales proyectos y lineamientos de sus servicios para 2023 (El Ovallino, 2023). Para esa ocasión, desde una de las organizaciones se presentaron demandas relacionadas con el endeudamiento, derechos de agua, entrega de los beneficios de Siembra por Chile, bajo costo de los productos, entre otros.

En síntesis, es posible observar que en la región existen diversos espacios de interacción entre las organizaciones campesinas y los organismos públicos. Entre ellos se encuentran espacios institucionalizados como las mesas de desarrollo rural y los consejos asesores del Instituto de Desarrollo Agropecuario, y espacios informales de reuniones con autoridades. En estos se abordan principalmente situaciones y desafíos que enfrentan los pequeños agricultores actualmente, por ejemplo, la escasez de agua, y se solicitan recursos y apoyos específicos de los distintos organismos públicos.

## 5. Síntesis y conclusiones

El análisis recién presentado da luces respecto a la configuración de la relación entre organismos públicos y organizaciones de campesinos/as en la Región de Coquimbo. En primer término, se observa que esta relación se enmarca en un contexto de sequía y escasez hídrica que ha afectado el modo de vida campesina. Esta situación se explica tanto por la disminución de precipitaciones como por las normas que regulan la propiedad del agua. A esto se suman importantes transformaciones en la propiedad agrícola en la región debido a presiones de las industrias inmobiliaria y agroexportadora y a fenómenos que han derivado en procesos de concentración de tierra, a lo que se suma la concentración en la propiedad del agua. Desde la perspectiva de las organizaciones, la respuesta estatal a esta situación se considera pasiva, cortoplacista y poco efectiva en adaptar la producción agrícola y ganadera a este contexto.

Segundo, existe entre los dirigentes de Coquimbo el reconocimiento de una cultura o modo de vida específico de los campesinos y campesinas que no se relaciona únicamente con la actividad agropecuaria. El contexto cambiante de las zonas rurales en Chile ha generado que este grupo se auto reconozca principalmente por la multi actividad y se diferencie de otros tipos de productores por el hecho de que producen para la subsistencia y/o comercialización en el mercado interno, y no para la exportación. Estas características han adquirido mayor relevancia en contraposición al discurso estatal que desde el retorno de la democracia en 1990 promovió la inserción de los pequeños campesinos en los circuitos de exportación, relevando conceptos como la productividad, valor agregado y competitividad en los mercados internacionales. Sin embargo, la pandemia de Covid-19 y la llegada del gobierno de Gabriel Boric han generado un cambio en el discurso estatal, relevando nociones como la seguridad y soberanía alimentaria, el comercio justo y la transición agroecológica, promoviendo así un mayor acercamiento con las demandas históricas del movimiento campesino.

Tercero, en cuanto a los programas existentes para la pequeña agricultura y ganadería en la región, se evidencia que existen una gran cantidad de fondos y programas, no obstante, estos se consideran pequeños en términos de monto. Desde las dirigencias campesinas se critica la fragmentación de la intervención estatal en una gran cantidad de organismos públicos, además de

las dificultades para acceder algunos de estos programas debido a las exigencias de formalización y de aportes propios de las organizaciones. Otro aspecto que se considera problemático es la focalización de los programas, lo que deriva en importantes diferencias en el acceso a estos entre agricultores que son usuarios de INDAP y los que no, o entre quienes habitan en comunas clasificadas como rezagadas y quienes no. En este punto, hay también una crítica a la entrega de recursos públicos a pequeños agricultores por medio de créditos y/o fondos concursables.

Por último, en cuanto a las instancias de participación específicas para organizaciones campesinas se observa que estas son espacios no vinculantes y/o de carácter primordialmente informativo. Son también instancias que dependen de la voluntad de las autoridades de turno para su realización, por ende, no necesariamente son espacios que permiten la discusión y debate de aspectos estructurales del modelo de desarrollo de las zonas rurales de Coquimbo.

A partir de lo anterior, es posible concluir que en general desde las organizaciones campesinas, el vínculo con el Estado se percibe y representa como insuficiente, de carácter asistencial y excesivamente focalizado en ciertos grupos. Esto dificulta contar con un apoyo efectivo para enfrentar los cambios en el entorno biofísico que se han experimentado en las últimas décadas. Esta percepción se ve influenciada por las prácticas concretas de los organismos públicos en el territorio, por tendencias transnacionales que se encuentran presentes en la Región de Coquimbo (por ejemplo, el cambio climático, el crecimiento de la agroindustria y la privatización de bienes comunes) y por las diferencias en los discursos sobre el campesinado de los distintos actores.

El trabajo de campo realizado hasta la fecha ilumina ciertos factores que generan diferencias en las interacciones con el Estado de distintos grupos campesinos, por ejemplo, el ser o no usuario de INDAP, el tipo de comuna urbano/rural en el que se reside, la pertenencia a una organización o el tener un cargo dirigencial, el signo político del gobierno local, entre otros. Se vislumbra también la relevancia que tienen las organizaciones campesinas como actores que intervienen en la construcción de la estatalidad en las zonas rurales y como intermediarios en el acceso a los servicios públicos de los pequeños productores agrícolas. Todos estos son aspectos que deberán seguir observándose en terreno con el fin de comprender su relevancia.

### Agradecimientos

Agradezco a la Dra. Ingeet Cano Castellanos por sus relevantes comentarios durante la elaboración de este documento y a los lectores anónimos del Comité Editorial del CES por las sugerencias para su mejora.

*\*La presente investigación cuenta con financiamiento de Conacyt a través de una Beca nacional de estudios de Doctorado para el periodo 2021-2025.*

### Referencias bibliográficas

- Bebbington, Anthony. (2007). Presentación. En A. Bebbington, *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de las transformaciones territoriales* (pp. 13-20). Lima: IEP, CEPES.
- Bebbington, Anthony. (2007a). Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras. En A. Bebbington, *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de las transformaciones territoriales* (pp. 23-46). Lima: IEP, CEPES.
- Bergamini, Kay & Rasse, Alejandra. (2022). *Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2021, Diciembre 21). *Decreto 227 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Declara Zona de catástrofe a la comunas de la Región de Coquimbo y Valparaíso que indica*. Extraído de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1169583&f=2021-12-11>
- Bierschenk, Thomas., Chauveau, Jean-Pierre & Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (2002). *Local development brokers in Africa: The rise of a new social category*. Mainz: Johannes Gutenberg Universitat.
- Bravo, Patricia; Aedo, María Paz & Larraín, Sara. (2004). *Agua: ¿dónde está y de quién es?* Santiago: Ediciones LOM.
- Borras, Saturnino M. (2009). Agrarian change and peasant studies: changes, continuities and challenges – an introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 5-31.



- CEAZA. (2022). *Región de Coquimbo cuenta sólo con un 18% de agua embalsada*. Extraído de Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas: <http://www.ceaza.cl/2022/02/24/region-coquimbo-cuenta-solo-18-agua-embalsada>
- El Ovallino. (2023, Marzo 26). *En primera sesión en terreno de la instancia en Monte Patria: Productores exponen sus demandas ante Gabinete Regional del agro*. Extraído de El Ovallino: <http://www.elovallino.cl/provincia/productores-exponen-sus-demandas-ante-gabinete-regional-agro>
- Fajardo, Marco. (2022, Diciembre 21). *¡No era sequía, era saqueo! DGA confirma que familia Luksic se apropió ilegalmente de aguas por 15 años en Paihuano*. Extraído de El Mostrador: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/12/21/no-era-sequia-era-saqueo-dga-confirma-que-familia-luksic-se-apropio-ilegalmente-de-aguas-por-15-anos-en-paihuano>
- Gobierno Regional Coquimbo. (2023, Marzo 6). *Gobernadora entrega \$173 millones para apoyar a 557 familias de comunidades agrícolas ante la sequía*. Extraído de <https://www.gorecoquimbo.cl/gobernadora-entrega-173-millones-para-apoyar-a-557-familias-de-gorecoquimbo/2022-04-28/171406.html>
- Gobierno Regional Coquimbo. (2023, Enero 13). *Nuevo Programa de Empleabilidad Regional entregará cerca de \$6 mil millones para 2 mil puestos de trabajo*. Extraído de <https://www.gorecoquimbo.cl/nuevo-programa-de-empleabilidad-regional-entregara-cerca-de-6-mil-gorecoquimbo/2023-01-13/120646.html>
- Gobierno Regional. Región de Coquimbo. (2022, Junio 6). *A \$2.400 millones asciende aporte del Ministerio de Agricultura para atender las necesidades de los afectados por la sequía en la región*. Extraído de Consejo Regional: <https://www.corecoquimbo.cl/a-2-400-millones-asciende-aporte-del-ministerio-de-agricultura-para/corecoquimbo/2022-06-06/161107.html>
- Gordillo, Gustavo; & Méndez, Obed. (2013). *Seguridad y soberanía alimentaria (Documento base para discusión)*. FAO.
- Gupta, Akhil. (2015). *Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado*. In P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell, *Antropología del Estado* (pp. 71-144). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Gupta, Akhil., & Ferguson, James. (2008). Más allá de la "cultura": Espacio, identidad y la política de la diferencia. *Antípoda*(7), 233-256.
- INDAP (2014). *Lineamientos estratégicos 2014-2018. Por un Chile rural inclusivo*. Santiago: INDAP.
- INDAP (2017). *Balance de gestión integral*. Santiago: INDAP.
- INDAP (2018). *Balance de gestión integral*. Santiago: INDAP.
- INDAP (2019). *Balance de gestión integral*. Santiago: INDAP.
- INDAP (2020). *Balance de gestión integral*. Santiago: INDAP.
- INDAP (2021). *Balance de gestión integral*. Santiago: INDAP.
- INDAP (2021a). Cuenta pública 2020 [video]. INDAP. <https://youtu.be/DJkM9241dFI>
- INDAP (2022). Cuenta pública 2022 [video]. INDAP. <https://www.indap.gob.cl/cuenta-publica>
- INDAP (2023, Marzo 6). Siembra por Chile. Extraído de <https://www.indap.gob.cl/siembra-por-chile>
- La Vía Campesina. (2021, Marzo 13). *La Vía Campesina: Soberanía Alimentaria, una propuesta por el futuro del planeta*. Extraído de <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-soberania-alimentaria-un-manifiesto-por-el-futuro-del-planeta>
- Ministerio de Agricultura. (2023, Marzo 6). *Emergencia Agrícola por Deficit Hídrico*. Extraído de <https://www.minagri.gob.cl/emergencia-agricola-por-deficit-hidrico/#:~:text=La%20declaraci%C3%B3n%20de%20Emergencia%20Agr%C3%ADcola,la%20baja%20disponibilidad%20de%20agua>
- Mitchell, Timothy. (2006). Sociedad, economía y el efecto del Estado. En P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell, *Antropología del Estado* (págs. 145-187). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mosse, David. (2005). *Cultivating development: An ethnography of aid policy and practice*. Londres: Pluto Press.
- Nuitjen, Monique. (2003). *Power, community and the state: The political anthropology of organisation in Mexico*. Londres: Pluto Press.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (1995). *Anthropologie et développement: Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, Marsella: APAD, Karthala.
- Política Nacional de Desarrollo Rural (2020).

Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo (s.f).

Robbins, Paul. (2012). The critical tools. In P. Robbins, *Political Ecology. A Critical Introduction* (pp. 49-89). Oxford: Wiley Blackwell.

Sabourin, Eric; Samper, Mario & Sotomayor, Octavio. (2014). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Naciones Unidas.

Schejtman, Alexander & Chiriboga, Manuel. (2009). *Desarrollo territorial, soberanía y seguridad alimentaria*. Santiago: RIMISP.

Sharma, Aradhana & Gupta, Akhil. (2006). Introduction: Rethinking theories of the State in an age of globalization. In A. Sharma, & A. Gupta, *The Anthropology of the State. A reader* (pp. 1-42). Blackwell Publishing.

Subsecretaría de Desarrollo Regional. (s.f.). *Informe Final. Diseño e implementación de indicadores territoriales para zonas de rezago*. Extraído de [http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc\\_zonas\\_rezagadas/INFORME%20FINAL,%20DISENO%20E%20IMPLEMENTACION%20DE%20INDICADORES%20TERRITORIALES%20OPARA%20ZONAS%20DE%20REZAGO.pdf](http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc_zonas_rezagadas/INFORME%20FINAL,%20DISENO%20E%20IMPLEMENTACION%20DE%20INDICADORES%20TERRITORIALES%20OPARA%20ZONAS%20DE%20REZAGO.pdf)