



Centro de Estudios Sociológicos
Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología
Promoción XIX

Vivir y sobrevivir en el campo.
Estatalidad y organizaciones campesinas en Coquimbo, Chile. 1990-2023.

**Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencia Social con
especialidad en Sociología que presenta:**

María Paz Sagredo Aylwin

Directora: Dra. Ingeet Cano Castellanos
Lectores: Dr. Marco Estrada Saavedra y Dra. Daniella Gac Jiménez

Ciudad de México, Noviembre de 2025

AGRADECIMIENTOS

La realización de este doctorado no habría sido posible sin el apoyo de múltiples personas. En primer término, agradezco a la profesora Ingreet Cano por su dedicado y riguroso acompañamiento, imprescindible para dar forma y completar esta tesis. Valoro no solo sus orientaciones académicas, sino también su entusiasmo con mi formación doctoral y la contención emocional que siempre supo calibrar entre cuándo exigir más, cuándo dejar estar o cuándo sugerirme descansar y tomar distancia. Agradezco igualmente a los profesores Marco Estrada y Daniella Gac por sus lecturas, comentarios, sugerencias y la buena disposición durante la elaboración de esta investigación. No puedo dejar de mencionar a la profesora María Luisa Tarrés, quien no alcanzó a ver concluida esta tesis, pero desde sus inicios mostró un gran interés académico y por mi instalación y estadía en México en general. Del Centro de Estudios Sociológicos, reconozco también a los profesores Liliana Rivera, Nitzan Shoshan, Gustavo Urbina y Francisco Zapata, cuyos consejos y reflexiones generadas en el marco de sus cursos forman parte integral de esta investigación. Asimismo, resultó imprescindible el apoyo institucional de El Colegio de México a través de la Coordinación Académica del CES, la Oficina de Intercambio Académico y la Biblioteca Daniel Cosío Villegas.

Quisiera agradecer a todas las personas en Santiago y la Región de Coquimbo que tuvieron la disposición de compartir su tiempo y experiencias conmigo. Entre ellas, destaco a Mirtha Gallardo y Fidel Salinas, quienes desde un inicio me facilitaron el acceso a espacios y personas clave para realizar el trabajo de campo. Reconozco también a quienes me recibieron en sus casas mientras estuve en Coquimbo: Rocío, Fran, Pedro, Rafa y Alicia en La Serena; Pilar y Claudio en Río Hurtado; Mario y Samuel en Ovalle; y la familia Barrientos Aylwin en Huentelauquén. Valoro asimismo el fundamental apoyo financiero de la Secretaría de Ciencia, Tecnología, Humanidades e Innovación de México, Fundación COLMEX, Fundación Open Society, FORDECYT-PRONACES y la Fundación para la Superación de la Pobreza en Chile, tanto para mi manutención como para la realización del trabajo de campo y la asistencia a congresos.

Agradezco especialmente a los amigos y amigas que han sido mi familia en Ciudad de México: Arisbeth Hernández, Erandi Barroso, Jesús Bedoya, Andrés Gutiérrez, Jan Hartleben, Arianna Pani, Julio Rangel y Andrés Estrada. Con ellos compartí no solo las vicisitudes de la vida

académica y estudiantil, sino también logros y desafíos personales, paseos, comidas, cine, libros y música. A Macarena Ríos le agradezco haberme recibido en su casa durante mis primeros meses en México y a todos mis amigos y amigas en Chile y México el hacerme sentir querida y acompañada durante todo este proceso.

A mis papás, Pilar y Rafael, les agradezco su apoyo incondicional, sus consejos y contención. A mi mamá le reconozco además su ayuda con la transcripción de entrevistas, revisión de textos y su compañía fundamental durante las semanas finales de redacción de la tesis. A mis hermanos, Paula y Rafael, y mis cuñados, Arlette y Nicolás, por su compañía, visitas y su interés permanente, aun a la distancia. Finalmente, a mis sobrinas Ema, Pilar y Paz les agradezco su cariño y ocurrencias que siempre me alegran. A ellas les dedico esta tesis esperando que sea un ejemplo más de posibilidades para su futuro.

Índice de contenidos

Acrónimos.....	10
Introducción	12
Antecedentes de la actividad agropecuaria en Chile (1962-2023): Procesos y actores relevantes	17
Coquimbo en el siglo XXI: Convivencia de diversas formas de subsistencia en un contexto de sequía 26	
Estado del arte: Del análisis de las estructuras agrarias al foco en los impactos ambientales del extractivismo	35
Estructura de la tesis	43
Capítulo 1. Desarrollo, estatalidad y las organizaciones campesinas en Coquimbo.....	45
1.1. El desarrollo como objeto de estudio.....	45
1.2. El estudio del Estado: discursos, prácticas y efectos de la estatalidad	47
1.3. Debates sobre la acción colectiva: el análisis de las organizaciones campesinas en Coquimbo55	
1.4. Estatalidad, prácticas organizativas y relación con la naturaleza: aportes de la ecología política al análisis del problema de investigación.....	61
1.5. Enfoque y diseño metodológico	62
Parte 1: Acceso y distribución de la tierra y el agua para la actividad agropecuaria.....	74
Presentación	75
Capítulo 2. El Estado, el mercado y la propiedad común: actores y procesos en el acceso y exclusión a la tierra 86	
2.1. Ventas de tierras agrícolas para la construcción de viviendas	87
2.2. Expansión de la agroindustria y sus efectos en el acceso y exclusión a la tierra.....	92
2.3. Expropiaciones de tierra desde el Estado para infraestructura pública	96
2.4. Procesos de acceso y exclusión a la tierra al interior de las comunidades agrícolas	106
2.5. La acción y regulación estatal como un elemento clave y contradictorio en el acceso a tierras 119	
Capítulo 3. “ <i>Más vale el agua que la tierra</i> ”: Actores y procesos de acceso y exclusión al agua para fines productivos.....	123
3.1. El acceso legal al agua: los derechos de aprovechamiento y el rol de las organizaciones de usuarios de agua.....	128
3.2. Construcción de infraestructura para riego con apoyo estatal	137
3.3. Expansión de la agroindustria y la gran minería y sus efectos en la escasez hídrica	147
3.4. Aumento de pozos, ventas ilegales y robos: Microprocesos de exclusión del agua.....	156
3.5. El efecto diferenciado de la estatalidad y las prácticas organizativas en el acceso a agua	163
Parte 2: Las organizaciones campesinas y los recursos estatales para el desarrollo agropecuario .	167
Presentación	168

Capítulo 4. De emprendedores/as a guardianes/as de la seguridad y soberanía alimentaria: ensamblajes de desarrollo para los pequeños productores agropecuarios	173
4.1. Iniciativas enfocadas en la incorporación de pequeños productores agropecuarios en la dinámica de mercados internacionales.....	177
4.2. Programas de fomento productivo para población en situación de pobreza: el caso del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)	184
4.3. Programas regionales y la politización del campesinado en Coquimbo.....	191
4.4. El desarrollo agropecuario promovido por INDAP y sus contradicciones con el contexto local	200
4.5. La alternativa regional al modelo de desarrollo de INDAP: El PREMST y su absorción por parte de la Mesa de Desarrollo Rural.....	211
4.6. La alternativa nacional: la agricultura familiar campesina como garante de la sustentabilidad ambiental, la seguridad y soberanía alimentaria	217
4.7. Ensamblajes de desarrollo, politización y visibilización de la pequeña producción agropecuaria	223
Capítulo 5. El ensamblaje para la supervivencia: La respuesta estatal a la escasez hídrica	226
5.1. La emergencia permanente: La relevancia de los decretos temporales de emergencia	229
5.2. Atomización de los recursos para enfrentar emergencias.....	239
5.3. Incertidumbre, demoras y negociaciones: la dimensión política de la entrega de ayudas de emergencia	249
5.4. La gestión de las ayudas de emergencia como gatillador (o no) de la acción política de las organizaciones.....	264
Capítulo 6. Asociatividad, intermediación y fragmentación estatal en el acceso a recursos públicos..	268
6.1. La asociatividad como un medio para la ejecución de la política social, la participación y el fortalecimiento del capital social	271
6.2. Múltiples organizaciones y fondos estatales para la variedad de necesidades de las localidades rurales	278
6.3. Atomización de recursos y fragmentación del vínculo con la estatalidad.....	291
6.4. La relevancia de los intermediarios en la distribución de los recursos estatales	295
6.5. La doble instrumentalización de las prácticas organizativas	300
Parte 3: Procesos de diferenciación identitaria y demandas del campesinado en Coquimbo.....	304
Presentación	305
Capítulo 7. Procesos de diferenciación cultural y política del campesinado en Coquimbo.....	317
7.1. Grandes y pequeños, empresarios y campesinos: Diferenciaciones a partir de la expansión de la agroindustria exportadora	321
7.2. La diferenciación campesina producto de la llegada de nuevos habitantes a las zonas rurales	324

7.3.	La diferenciación producto de las políticas estatales para la Agricultura Familiar Campesina	328
7.4.	Las cuestiones ambientales como fuente de colaboración y tensión entre organizaciones campesinas y ecologistas	335
7.5.	Lo campesino como categoría de interacción con la estatalidad	344
Capítulo 8. Demandas y estrategias para la interacción con la estatalidad		349
8.1.	El Consejo Campesino, las Mesas de Desarrollo Rural y la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo	351
8.2.	La defensa de la actividad criancera como un patrimonio cultural de la región.....	358
8.3.	Los agricultores/as familiares y las dinámicas de participación ciudadana de INDAP	365
8.4.	Incidencia política y acceso a recursos públicos del empresariado agrícola	370
8.5.	La diferencia cultural como estrategia política.....	382
Conclusiones		386
Referencias bibliográficas		393

Índice de tablas

Tabla 1.	Ámbitos y ejes de la Política Nacional de Desarrollo Rural	24
Tabla 2.	Hitos políticos relevantes a nivel nacional (1962-2023)	25
Tabla 3.	Institucionalidad estatal para el trabajo con pequeños productores/as agropecuarios.....	52
Tabla 4.	Tipo y cantidad de organizaciones existentes en la Región de Coquimbo	58
Tabla 5.	Técnicas de levantamiento de información utilizadas.....	70
Tabla 6.	Institucionalidad para la gestión del agua en Chile	126
Tabla 7.	Caracterización del Programa Pequeña Agricultura CNR 2014-2023	142
Tabla 8.	Síntesis de programas de asistencia técnica identificados entre productores/as agropecuarios de Coquimbo.....	182
Tabla 9.	Síntesis ayudas de emergencia entregadas a pequeños productores agropecuarios de la Región de Coquimbo durante 2022.....	243
Tabla 10.	Síntesis de vínculos de las organizaciones campesinas con organismos públicos	290
Tabla 11.	Hitos de la Mesa Regional de Desarrollo Rural Coquimbo	320

Índice de figuras

Figura 1.	Síntesis enfoques teóricos para el análisis del acceso y distribución de recursos naturales.	84
Figura 2.	Elementos de un ensamblaje de desarrollo	176
Figura 3.	Línea de tiempo de la promulgación de decretos de emergencia en la Región de Coquimbo. .	234
Figura 4.	Pertenencia a organizaciones sociales en localidades rurales.....	293
Figura 5.	Servicios públicos a los que pueden acceder organizaciones productivas.	298
Figura 6.	Síntesis enfoques teóricos de la dimensión cultural y política	316

Índice de mapas

Mapa 1. Mapa administrativo de la Región de Coquimbo.....	28
Mapa 2. Lugares visitados durante el trabajo de campo.	67
Mapa 3. División Político-Administrativa de Chile.....	99

Índice de imágenes

Imagen 1. Punitaqui. Provincia de Limarí. Enero 2023.....	27
Imagen 2. Huentelauquén. Provincia de Choapa. Julio 2022.	27
Imagen 3. Camino a Chacay Alto, La Serena. Al lado izquierdo un relave minero, a la derecha una zona de pastoreo de cabras. Septiembre 2024.	30
Imagen 4. Relave minero detrás de zona de parrones de uva. Punitaqui. Enero 2023.....	30
Imagen 5. Parque eólico Las Palmeras. Canela. Septiembre 2016.	33
Imagen 6. Delegación rural de la Municipalidad de Monte Patria en la localidad de El Palqui. Julio 2022	48
Imagen 7. Torre de agua financiada por el MOP. Punitaqui. Enero 2023.....	49
Imagen 8. Predio beneficiado con el PADIS. Canela. Noviembre 2023.....	50
Imagen 9. Letreros de venta de tierras de comunidades agrícolas en Ovalle. Agosto 2023.	88
Imagen 10. Delegación Municipal Rural Cordillera, Coquimbo. Septiembre 2023.	91
Imagen 11. Tótem de participación ciudadana proyecto Kimal-Lo Aguirre en la Municipalidad de Canela. Noviembre 2023.....	104
Imagen 12. Árboles de olivos que se dejaron de regar por falta de agua. Sector Oruro Bajo, Ovalle. Septiembre, 2023.	123
Imagen 13. Parrones de uva secos, sector Cárcamo, Monte Patria. Octubre, 2023.	124
Imagen 14. Camión aljibe dirigiéndose a repartir agua potable a la CA Las Cardas, Monte Patria. Octubre, 2023.	124
Imagen 15. Anuncios de proyectos de riego de la CNR en empresa agrícola. Monte Patria. Octubre 2023.	138
Imagen 16. Sistema de riego por goteo ejecutado por INDAP, Paihuano. Julio 2022.	141
Imagen 17. Cultivos de fruta en sector El Maqui, Monte Patria. Octubre 2023.	148
Imagen 18. Rayado en la carretera Vicuña-Pisco Elqui. Julio 2022.	151
Imagen 19. Rayado en la carretera Vicuña-Pisco Elqui. Julio 2022.	152
Imagen 20. Predio en día de riego, Río Hurtado. Septiembre 2023.....	161
Imagen 21. Taller participativo para elaborar la norma técnica del PADIS y PRODESAL, Ovalle. Septiembre 2023.	197
Imagen 22. Venta de productos agroecológicos de usuarias del PRODESAL en Expo Rural La Serena. Noviembre 2023.....	203
Imagen 23. Afiche del primer Programa de Recuperación Ambiental colgado en la sede de la AG de Comunidades Agrícolas de la Provincia de Limarí, Ovalle. Agosto 2023.....	212
Imagen 24. Aquí Creamos Empleo, Paihuano. Julio 2022.....	245
Imagen 25. Nota sobre reunión de dirigentes y alcalde de Monte Patria. Octubre 2023.	260
Imagen 26. Planificación de postulación a fondos concursables en oficina municipal. Agosto 2023.	279
Imagen 27. Afiche de FAO Américas sobre cooperativas. Abril, 2025.....	288

Imagen 28. Portada Revista del Campo. Noviembre de 2023.	339
Imagen 29. Afiche de celebración de la fiesta de la trashumancia en Illapel. Noviembre, 2023.....	359
Imagen 30. Saludo de las autoridades en fiesta de la trashumancia, Illapel, noviembre 2023.	360
Imagen 31. Llamado a elecciones del CAR Coquimbo. Octubre 2024.	366
Imagen 32. Llamado a elección CADA Combarbalá. Mayo 2022.....	366
Imagen 33. Portada en Revista del Campo y noticia en diario El Mercurio, ambos de circulación nacional. Marzo 2024	374
Imagen 34. Noticias en diarios regionales. Agosto-diciembre 2023.....	375
Imagen 35. Invitación a protesta de la SAN. Diciembre, 2023.....	376
Imagen 36. Protesta de agricultores de Coquimbo convocada por la SAN. Diciembre 2023.....	376

Acrónimos

AF, AFC y AFCI: Agricultura familiar, Agricultura familiar campesina y Agricultura familiar campesina e indígena (término oficial definido en la ley de INDAP)
AMRNCH: Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico
APR: Agua Potable Rural o Comité de Agua Potable Rural
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CALIDER: Corporación Alianza para la Innovación y Desarrollo Rural (organización campesina nacional)
CADA: Comité Asesor de Área de INDAP
CAN: Consejo Asesor Nacional de INDAP
CAR: Consejo Asesor Regional de INDAP
CBR: Conservador de Bienes Raíces
CDL: Consejos de Desarrollo Local
CEAZA: Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas
CEPAL: Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe
CNC: Confederación Nacional Campesina
CNR: Comisión Nacional de Riego
CONADI: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF: Corporación Nacional Forestal del Ministerio de Agricultura
CORE: Consejo Regional o Consejeros Regionales
CORFO: Corporación de Fomento del Ministerio de Economía
CPA: Catastro Público de Aguas de la DGA
DGA: Dirección General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas
DGAC: Dirección General de Aeronáutica Civil
DIPRES: Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
DOH: Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas
FAO: *Food and Agricultural Organization*
FIA: Fundación para la Innovación Agraria
FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior
FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familias
FSP: Fundación para la Superación de la Pobreza
GEF: *Global Environment Facility*
GORE: Gobierno Regional
IFP: Inversiones de Fomento Productivo del PRODESAL
IND: Instituto Nacional del Deporte
INDAP: Instituto de Desarrollo Agropecuario del Ministerio de Agricultura
INFOR: Instituto Forestal
INIA: Instituto de Investigaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura
MDSF: Ministerio de Desarrollo Social y Familias
MINAGRI: Ministerio de Agricultura
MOP: Ministerio de Obras Públicas
MRDR: Mesa Regional de Desarrollo Rural
MUCECH: Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (organización campesina nacional)
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODEPA: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura

ONG: Organización no gubernamental u Organizaciones no gubernamentales
OUA: Organizaciones de usuarios de agua.
PADIS: Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Productores Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo de INDAP
PC: Partido Comunista
PIB: Producto Interno Bruto
PMST: Programa de Manejo Sustentable de la Tierra
PNDR: Política Nacional de Desarrollo Rural
PRDR: Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo
PREMST: Programa de Recuperación del Enfoque Manejo Sustentable de la Tierra
PRODEMU: Programa de Desarrollo de la Mujer
PRODESAL: Programa de Desarrollo Local de INDAP
PROEMPLEO: Programas de Empleo del Ministerio del Trabajo
PROGYSO: Programa de Gestión y Soporte Organizacional de INDAP
REAF MERCOSUR: Reunión Especializada para la Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur
RSH: Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social y Familias
SAG: Servicio Agrícola y Ganadero del Ministerio de Agricultura
SAN: Sociedad Agrícola del Norte (asociación gremial)
SAT: Servicio de Asistencia Técnica de INDAP
SERCOTEC: Servicio de Cooperación Técnica dependiente del Ministerio de Economía
SEREMI: Secretaría Regional Ministerial
SII: Servicio de Impuestos Internos
SNA: Sociedad Nacional de Agricultura (asociación gremial)
SSR: Servicios Sanitarios Rurales
SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior
TAS: Programa de Transición a la Agricultura Sostenible de INDAP

Introducción

En las últimas cuatro décadas, las zonas rurales en Chile han experimentado importantes cambios producto de la expansión de industrias extractivas, principalmente la minería y la agroexportación, el crecimiento de las zonas urbanas, el cambio climático y las políticas estatales dirigidas a estos territorios. Por ejemplo, la dictadura militar (1973-1990) fue un periodo de fuerte represión y marginalización para las organizaciones de campesinos/as. Esta situación comenzó a cambiar con el retorno de los gobiernos democráticos, cuando se crearon programas y espacios de participación específicos para este grupo. Tomando como caso de estudio la Región de Coquimbo, la presente investigación aborda la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos en el marco del diseño e implementación de iniciativas y programas públicos de desarrollo productivo para pequeños productores/as agropecuarios entre 1990 y 2023. La hipótesis que guía el estudio es que la estatalidad es una figura presente de manera compleja y ambigua, y cuyo accionar y configuración está estrechamente vinculada al de otros actores presentes en los territorios rurales, entre ellos, organizaciones campesinas que también configuran y reconfiguran su accionar a partir de su vínculo con la estatalidad. Para esto, se analizaron los discursos y estrategias de grupos campesinos y de organismos públicos que han contribuido (o no) a la persistencia del campesinado en un contexto de transformaciones políticas y económicas, así como de sequía y escasez hídrica que se extiende por más de una década, la que se ha constituido en la principal amenaza a la actividad agropecuaria en la zona.

Mi interés en este tema surgió a partir de varias experiencias de trabajo en proyectos de desarrollo en contextos rurales, e investigación sobre políticas públicas para pequeños productores agropecuarios y participación de organizaciones sociales en la gestión estatal, especialmente en la regiones de Biobío, Coquimbo y Metropolitana. Estas experiencias me llevaron a reflexionar sobre el actuar del Estado en las zonas rurales, el que percibía como ausente y en algunos casos desplazado por empresas extractivas que se involucran en la política y la planificación territorial a nivel local. Estas mismas empresas además gestionan recursos para iniciativas de interés público como la construcción de caminos e infraestructura comunitaria, la entrega de becas educacionales y el financiamiento de emprendimientos, entre otras. Por el contrario, la realización de esta tesis me llevó a desechar la hipótesis inicial de ausencia del Estado y a argumentar que, las instituciones estatales junto con las organizaciones campesinas inciden, en mayor o menor medida, en procesos

como la distribución de recursos naturales para la actividad agropecuaria, el diseño y gestión de políticas públicas para pequeños productores/as. Estos procesos no han estado exentos de contradicciones entre el discurso de los organismos públicos sobre la pequeña agricultura, los requisitos y forma de operar de programas e iniciativas públicas dirigidas a este grupo, los intereses de los grupos campesinos y las tensiones socioambientales existentes en Coquimbo. A su vez, estos procesos han influido en el surgimiento de reivindicaciones identitarias de grupos campesinos que buscan permanecer en el campo.

Mi primer acercamiento a la Región de Coquimbo como zona de estudio lo tuve el año 2016 en el marco del desarrollo de un diagnóstico en la comuna de Canela, encargado por una empresa generadora de energía eólica. En esta oportunidad pude recorrer la comuna y realizar entrevistas a dirigentes gremiales de pescadores, crianceros, agricultores, funcionarios/as municipales y residentes de terrenos colindantes a los parques eólicos. El año 2016 se estaban realizando las primeras obras de un programa de inversión estatal para zonas rezagadas, se había recién instalado la primera sucursal de una institución bancaria en la plaza de Canela, y la falta de agua era un problema cada vez más grave en la comuna, con localidades que se abastecían por medio de agua repartida por la municipalidad en camiones aljibe.

El año 2019 regresé a la región en el marco de un proyecto de investigación sobre organizaciones campesinas llevado a cabo en conjunto con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), organismo dependiente del Ministerio de Agricultura. Durante 2019 y 2020 participé en entrevistas y talleres con dirigentes de sindicatos, asociaciones gremiales y cooperativas de crianceros y/o agricultores/as de la región que fueron beneficiados con fondos públicos para el fortalecimiento organizacional. En estas instancias conocí a tres dirigente/as campesinos que fueron informantes clave de esta investigación. Además, durante este periodo supe de la existencia de una Mesa Regional de Desarrollo Rural, conformada por dirigentes/as sociales y autoridades públicas, en el marco de la cual se elaboró una Política Regional de Desarrollo Rural. Esta tiene como objetivo resguardar los medios de subsistencia y condiciones de vida de quienes habitan en localidades rurales frente a las transformaciones ambientales y el crecimiento de la industria agroexportadora y la gran minería en la región. Tanto la Mesa como la Política Regional fueron creadas antes de la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Rural en 2020, hecho que consideré relevante al momento de definir el referente empírico de la investigación. En consecuencia, en Coquimbo fue posible observar la configuración de la relación entre entes estatales y organizaciones

campesinas en un contexto ambiental crítico debido a la falta de agua, en el que existen una gran cantidad y variedad de programas públicos dirigidos a pequeños productores/as agropecuarios, muchos de los cuales han surgido como respuesta a las demandas de grupos campesinos que buscan proteger y mantener su forma de vida.

La investigación da cuenta cómo desde 1990, año del fin de la dictadura militar y que la bibliografía revisada indica como un momento de quiebre en la intervención estatal en zonas rurales y del vínculo con organizaciones sociales, los campesinos y campesinas han ido recuperando relevancia como sujetos de políticas públicas y, en algunos contextos, como actores con incidencia en la distribución de los recursos públicos. Así, algunas organizaciones campesinas han buscado generar una visión alternativa sobre la ruralidad a la propuesta por el Estado, diferenciándose también de las medianas y grandes empresas agroexportadoras. Se evidencia entonces que se ha ido construyendo un discurso estatal que inicialmente se enfocaba en la superación de la pobreza de la población rural, pero que actualmente reconoce y busca agregarle valor a la producción no industrial y de pequeña escala, relevando el rol que esta puede cumplir en la sustentabilidad ambiental, y en la seguridad y la soberanía alimentaria del país.

El análisis parte de la base de que el Estado es un actor ambiguo y complejo (Mitchell, 2006) y de que la estatalidad es un proceso cultural y relacional, en el que la distinción entre Estado y sociedad civil no es clara (Gupta, 2015). Estos supuestos son relevantes, ya que, a lo largo de la tesis, se mostrará que, en distintos ámbitos de acción, los organismos estatales actúan de manera poco coherente, percibiéndose, para una misma población, como un Estado que cuida y protege y, al mismo tiempo, que quita, amenaza y maltrata¹. Se asume también que la separación entre organismos públicos y organizaciones campesinas no está claramente delimitada, y que las organizaciones son dinámicas en términos de intereses y acciones, por lo que este comportamiento contradictorio o incoherente también se puede observar entre quienes se consideran campesinos y/o habitan en localidades rurales.

¹ La dualidad de la acción estatal ha sido abordada previamente en otros contextos. Por ejemplo, Pierre Bourdieu analiza esta tensión a través de la metáfora de las “manos” del Estado”: la “mano derecha” refiere a organismos vinculados con finanzas, banca y gabinetes ministeriales, mientras que la “mano izquierda” corresponde a ministerios dependientes del gobierno central, profesores y trabajadores sociales, entre otros actores (Sanabria & Vargas, 2002). En una línea similar, Valdivieso (2019), en su investigación doctoral sobre la ejecución de un programa de INDAP en una localidad aislada del sur de Chile, evidencia que la acción estatal puede generar simultáneamente percepciones del Estado como cuidador y coercitivo.

De esta forma, alrededor de distintas temáticas y recursos se observan configuraciones de distintos tipos de vínculos con la estatalidad, según si las personas y organizaciones logran o no utilizar a su favor las instancias de participación y diálogo con la estatalidad, los discursos de los organismos internacionales, las coincidencias ideológicas con los gobiernos de turno y los ensamblajes público-privados para acceder a fondos públicos, reconfigurando a su vez el accionar del Estado. En este contexto, existen también grupos campesinos que desconocen o que se encuentran marginados de las dinámicas de interacción con la estatalidad a quienes se les dificulta la subsistencia a partir de la actividad agrícola. Para efectos de esta investigación se consideró campesino/a a quienes realizan alguna o varias actividades agropecuarias como medio de subsistencia y/o se reconocen a sí mismos como tal. También a quienes son reconocidos por otros como tales, por ejemplo, al ser admitidos en una organización campesina o al ser beneficiarios de programas públicos orientados a este grupo. Por último, a quienes se reconocen o son reconocidos como agricultores/as familiares y/o pequeños/as productores agrícolas y ganaderos, que son las categorías formales utilizadas por los organismos estatales. En el caso de INDAP los productores deben acreditar que la superficie que explotan no es mayor a las 12 hectáreas de riego básico, que sus ingresos provienen mayoritariamente de la actividad agropecuaria y que sus activos no son mayores a los US\$ 100,000. A quienes cumplen con este perfil, desde los organismos públicos se les denomina agricultores/as familiares, o más recientemente, agricultura familiar campesina e indígena (AFCDI)². Cabe destacar que esta es una aclaración que tuvo el fin metodológico de delimitar el grupo a estudiar. A lo largo del texto, se utilizan de manera indistinta el término campesino/a o pequeño productores/as, mientras que el término agricultor/a familiar se utiliza para hacer referencia a la categoría de política pública.

La Región de Coquimbo resulta un contexto adecuado para el estudio de la interacción entre organizaciones de pequeños productores agropecuarios y campesinos/as con organismos públicos que ejecutan políticas de desarrollo económico en territorios rurales. Esto debido a que las zonas rurales de la región presentan niveles de pobreza y vulnerabilidad mayores a los promedios nacionales e importantes dificultades para el acceso a servicios (GORE Coquimbo, 2023a). A esto se suma que existe una alta presencia de organizaciones campesinas locales y de infraestructura y

² A inicios de 2025 se inició un proceso de diálogo al interior de INDAP que tiene como objetivo levantar propuestas para modificar la ley orgánica que regula el servicio y en la que se incluye la definición de agricultura familiar.

programas públicos de diversos servicios (Gobierno Regional, municipios, INDAP, Ministerio de Bienes Nacionales y de Obras Públicas, entre otros) dirigidos a los grupos campesinos. Se destaca también la presencia de empresas agroexportadoras y mineras y de pequeñas y medianas empresas agrícolas que generan actividades económicas e interactúan tanto con los organismos públicos como con los pequeños productores, ya sea porque estos les venden productos o se emplean como temporeros (Alfaro & Cortés, 2020), con distintos efectos en su entorno y calidad de vida. Coquimbo es también una de las regiones con más presencia de comunidades agrícolas en el país.

Por otra parte, la Región de Coquimbo también resulta un contexto de estudio interesante por la existencia de una política de desarrollo rural propia, promulgada con anterioridad a la política nacional, y la creación de una instancia de participación y diálogo entre dirigentes/as campesinos y autoridades públicas de carácter vinculante. Este tipo de instancias, que lleva ya casi 20 años funcionando en Coquimbo, recién se comenzaron a replicar en otras regiones a raíz de la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Rural. De esta forma, la experiencia de trabajo de la Mesa de Desarrollo Rural de Coquimbo puede resultar relevante para otras regiones del país.

Las organizaciones campesinas de la Región de Coquimbo y la vinculación que establecen con organismos públicos también están fuertemente influenciadas por la situación de escasez hídrica de la zona. La pequeña agricultura y ganadería que representaban cerca del 9% del empleo en la región al año 2022, se ha visto afectada por esta problemática al no contar con recursos para implementar tecnologías de riego (Bolados, Gómez & Silva, 2016) o para oponerse a la explotación por parte de las empresas mineras y agroexportadoras. Muchos se han visto obligados a trabajar como jornaleros en la minería o la agroindustria debido a esta situación (Erazo & Garay-Flühmann, 2011; Nicolás-Artero, Velut & Aliste, 2018; Alfaro & Cortés, 2020; Young et al, 2010). Coquimbo, al ser la región ubicada más al norte de las regiones no desérticas del país, es la zona que ha experimentado con mayor intensidad los impactos de la sequía en la actividad agrícola y ganadera. Dado que las regiones del centro y sur del país también han comenzado a sufrir los efectos de la falta de lluvias y escasez hídrica, la experiencia de esta región en enfrentar la crisis y adaptar la actividad agropecuaria a la nueva realidad climática, y la interacción entre diversos actores en este proceso, puede resultar muy ilustrativa para otras zonas.

En términos metodológicos, la investigación tiene un carácter cualitativo, incorporando una perspectiva etnográfica para el levantamiento de información. Este se llevó a cabo principalmente

a través de entrevistas y observaciones. El trabajo de campo se realizó entre 2022 y 2023 en Coquimbo, lo que fue complementado con la revisión de documentos, prensa, redes sociales y la realización de observaciones y entrevistas en Santiago. Antes de pasar a describir con mayor detalle la zona de estudio, actores, conceptos y actividades de la investigación resulta relevante presentar algunos antecedentes históricos que contribuyen a contextualizar el desarrollo de la actividad agropecuaria en Chile en general.

Antecedentes de la actividad agropecuaria en Chile (1962-2023): Procesos y actores relevantes

La revisión de antecedentes históricos sobre el desarrollo de la actividad agropecuaria en Chile durante la segunda mitad del siglo XX da cuenta de dos momentos clave que ayudan a comprender las transformaciones experimentadas por los territorios rurales. Estos son la reforma agraria (1962-1973) y las reformas sociales y económicas de carácter neoliberal implementadas durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990).

Al igual que en otros países de Latinoamérica, la reforma agraria en Chile incentivó la subdivisión de la propiedad y el reparto de tierras de las haciendas a los inquilinos e inquilinas que vivían y trabajaban en ella, expandiendo el grupo de pequeños propietarios. De esta forma, el principal resultado de este proceso fue la división de los grandes latifundios y la desaparición de las relaciones de inquilinaje (Bengoa, 2006). Desde fines de los años 1920 se había iniciado un proceso de politización del campesinado facilitado por los gobiernos de la época (Illanes, 2019). Gómez (1982) evidencia que la promulgación en 1958 de una nueva ley electoral y de la nueva Ley de Seguridad Interior del Estado facilitaron el trabajo sindical de sectores políticos de izquierda.

En el contexto de la reforma, el movimiento campesino se fortalece con la conformación de las primeras organizaciones campesinas de representación nacional vinculadas a la Iglesia Católica y a partidos políticos de izquierda y centro. Por otra parte, la promulgación en 1967 de la Ley 16,625 de sindicalización campesina permitió la legalización de organizaciones como la Confederación Campesina e Indígena Ranquil, vinculada al Partido Comunista, y la constitución de la Confederación Triunfo Campesino vinculada a la Democracia Cristiana (Gómez, 1982), ambas existentes en la actualidad. De esta forma, para principios de los años setenta existía un movimiento campesino muy estructurado y coordinado para dar a conocer sus demandas (Gómez,

1998). Esto se refleja, entre otras cosas, en que al año 1973 había más de 300.000 trabajadores agrícolas afiliados a sindicatos y más de 70.000 afiliados en cooperativas campesinas, de las que surgieron las primeras centrales sindicales y asociaciones gremiales (Gómez, 2002). Sin embargo, este proceso, junto con la redistribución de las tierras, se vio interrumpido por el golpe de Estado que derivó en un fuerte proceso de represión y represalias contra dirigentes que habían participado en la Reforma Agraria (Bengoa, 2006).

La dictadura militar se caracterizó, a grandes rasgos, por la implementación de profundas reformas políticas y económicas, mediante las cuales se reivindicó la propiedad privada por sobre la estatal, la mercantilización de los servicios sociales, la inserción de capitales extranjeros, la minimización de la participación del Estado en la economía y el debilitamiento de la acción colectiva (Portilla, 2000; Santana, 2006; Faiguenbaum, 2017). Por su parte, las tierras que fueron expropiadas por el Estado y entregada a grupos campesinos en la forma de propiedades colectivas durante la reforma agraria, fueron posteriormente recuperadas, subdivididas y reasignadas a propietarios individuales. Una gran parte de ellas fue dividida en parcelas, buscando así fortalecer a los pequeños propietarios. Bengoa (2006) argumenta que este proceso fue el que permitió la creación de un mercado de tierras que no existía previo a la reforma, ya que las tierras estaban concentradas en un pequeño grupo de familias propietarias que las habían mantenido desde la época colonial.

En consecuencia, no se puede hablar de un proceso de privatización, porque las tierras repartidas siempre habían sido privadas, pero sí de una mercantilización, ya que tierras que históricamente se habían heredado comenzaron a ser transadas en el mercado. Así, las tierras que pertenecieron a grandes hacendados pasaron a ser propiedad pública con el objetivo de ser traspasadas a grupos campesinos, y luego se transformaron en propiedad privada transable en el mercado; todo como parte de un proceso liderado por el Estado. El surgimiento del mercado de tierras facilitó además la urbanización de terrenos agrícolas a través de parcelaciones para uso residencial (Ubilla Bravo, 2020).

El objetivo de las medidas implementadas por el régimen militar era dismantelar las formas de tenencia asociativa de la tierra que habían surgido durante la reforma, ya que se consideraban poco productivas. Se inició así un proceso de regularización enfocado en la entrega de títulos de dominio individual a agricultores que contaran con el capital y la capacitación necesaria para constituir empresas (Santana, 2006). Solo la mitad de los campesinos que estaban radicados en tierras

expropiadas recibieron títulos de dominio individual (Faiguenbaum, 2017). El decreto N° 208 promulgado en diciembre de 1973 prohibió las asignaciones de tierras a quienes habían participado en tomas de predios, y el decreto N° 1600 de 1976 expulsó de los predios asignados durante la reforma a dirigentes campesinos (Loveman & Lira, 2021). En consecuencia, muchas de estas regularizaciones también tuvieron como consecuencias desapariciones y/o desplazamientos forzados de trabajadores agrícolas (Santana, 2006).

En el ámbito agrario, esto se tradujo en una estrategia que fomentaba la libre importación y exportación de productos agrícolas y la inserción en el mercado internacional por medio de fuertes incentivos a la agricultura orientada a la exportación, la privatización de las empresas nacionales más relevantes del rubro y el desarrollo de un mercado interno fuertemente vinculado al mercado internacional (Portilla, 2000; Pezo, 2007). De esta forma, se comenzó a priorizar la producción agrícola que pudiera competir de manera efectiva en los mercados internacionales (Frens-String, 2021), lo que facilitó el crecimiento de las industrias de la fruta, el vino y el salmón de exportación, entre otros (Silva, 1999). En este periodo también se implementaron reformas legales que prohibieron la negociación colectiva y redujeron las obligaciones de los empleadores para con los trabajadores agrícolas, por ejemplo, el pago de cotizaciones de trabajadores no afiliados y los aportes a la organización sindical. Esto trajo como consecuencia, entre otras cosas, una disminución en los sueldos y del empleo permanente en el sector (Portilla, 2000).

Por otra parte, los dirigentes y organizaciones campesinas enfrentaron una fuerte represión y represalias por su participación en el proceso de reforma agraria (Bengoa, 2006). Las modificaciones al Código Laboral en 1979 prohibieron la sindicalización y se les canceló la personalidad jurídica a muchas organizaciones. Este no fue el caso de las confederaciones y federaciones nacionales y las asociaciones gremiales, por lo que estas pudieron seguir funcionando con aportes de ONG internacionales, promoviendo la articulación de los grupos campesinos en la lucha contra la dictadura (Gómez, 2002; Porras, 2003). En este contexto surgen también nuevas organizaciones como el Movimiento Unitario de Etnias y Campesinos de Chile (MUCECH) en 1987, el cual buscaba canalizar las demandas de estos grupos y apoyar el proceso de recuperación democrática.

En línea con la reducción de la participación del Estado en la actividad económica, el año 1981 se promulgó un nuevo Código de Aguas que estableció la figura de los derechos de aprovechamiento

de aguas para el sector privado. Esto implica que privados podían ser titulares de derechos de agua de manera indefinida, lo que trajo como consecuencia que los principales propietarios de estos derechos hoy son grandes y medianos agricultores³ que utilizan el agua para riego, empresas mineras y las empresas sanitarias que distribuyen agua para consumo humano (Bravo, Aedo & Larraín, 2004), y una concentración del agua disponible en un limitado número de actores (Correa-Parra, Vergara-Perucich, & Aguirre-Núñez, 2020). Junto con esto, el año 1985 se promulgó la Ley de Riego que buscó incentivar la inversión privada en obras de riego y drenaje, la que, como se evidencia a lo largo de la investigación, favorece en mayor medida a los grandes propietarios de agua.

La crisis económica y social de los años 1982-1983, en la que se alcanzó un 30% de desempleo, llevó a que se atenuaran algunas de las medidas económicas implementadas durante la primera década de la dictadura. En el sector agropecuario, se implementaron políticas de estabilización de precios para mitigar efectos de las fluctuaciones de precios internacionales, pero se continuó con las privatizaciones y los incentivos para la inserción en mercados internacionales (Portilla, 2000; Silva, 1999). Durante las décadas de 1990 y los 2000 los gobiernos de la transición post dictatorial, todos del conglomerado denominado Concertación de Partidos por la Democracia⁴, mantuvieron los principales ejes de la política económica del régimen militar, aunque incorporando iniciativas específicas para quienes se categorizaron como agricultores familiares.

Entre los principales efectos de las políticas implementadas durante la dictadura se encuentran procesos de concentración de tierras (Borras, Franco, Kay & Spoor, 2011) y de agua en grandes propietarios y/o empresas extractivas, que derivaron en el empobrecimiento y marginalización de campesinos/as y pequeños agricultores (Bengoa, 2006). Estos efectos se pueden considerar una expresión local de la expansión del capitalismo a escala global que, en el caso chileno, además fue acompañado de un fuerte proceso de neoliberalización. Haciendo referencia a bibliografía de la geografía crítica, Castree (2008a) propone una definición teórica de neoliberalización de los entornos biofísicos que incorpora nociones de la economía política de Marx y Polanyi e identifica seis elementos constitutivos: i. la privatización de recursos que antes eran de propiedad pública o común, ii. la mercantilización o asignación de precios a bienes o servicios que antes no se transaban

³ El censo agropecuario los define como predios de 20 o más hectáreas.

⁴ Coalición de partidos de centroizquierda conformada el año 1988, opositores a la dictadura militar, y que gobernó de manera ininterrumpida, con cuatro elecciones presidenciales de por medio, entre 1990 y 2010.

en el mercado, iii. la desregulación o disminución del involucramiento del Estado en ciertos sectores de la economía, iv. la rerregulación entendida como la creación de normas y políticas que incentivan la privatización y mercantilización de bienes, v. el incentivo a la provisión de servicios públicos por parte de la sociedad civil y, vi. la gestión de servicios públicos con una lógica de competitividad y eficiencia en línea con la orientación a la ganancia del sector privado. A lo largo de la tesis se describirá como todos estos elementos se encuentran presentes en el contexto chileno.

En el ámbito económico, los gobiernos democráticos que asumieron a partir de 1990 le dieron continuidad al modelo instaurado durante la dictadura, promoviendo la apertura a los mercados internacionales y la liberalización comercial. Estas políticas se pueden asociar a lo que Zapata (2015) denomina el proceso de transnacionalización de los mercados internos, el que se caracteriza por la implementación de políticas de apertura comercial, privatización de empresas estatales y desregulación laboral, muy ligadas a los lineamientos de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En este contexto, Chile se consolida como un país exportador de materias primas.

El retorno de los gobiernos democráticos derivó también en importantes rupturas con el régimen militar en términos de democratización de la gestión pública y promoción de la participación ciudadana (De la Maza, 2004). Sin embargo, los primeros años de la década de 1990 estuvieron fuertemente marcados por la presencia y amenazas públicas de las Fuerzas Armadas. Esto llevó a que desde los actores políticos se buscaran evitar las movilizaciones sociales, incluidas las de organizaciones campesinas (Tinsman, 2004). El fin de la dictadura se tradujo además en la pérdida de recursos provenientes de organizaciones extranjeras que afectó a las organizaciones sociales en general y también a las organizaciones campesinas, sobre todo a las de nivel nacional (Gómez, 2002). Esto derivó en un proceso de debilitamiento del movimiento campesino que se explica, entre otras cosas, por la falta de recursos y la consecuente dependencia de fondos estatales para su funcionamiento, y a la falta de renovación y la creciente fragmentación de los liderazgos, especialmente a nivel nacional (Porrás, Astorga & Carpentier, 2016; Gómez, 2002). No obstante, lo anterior, según datos del INDAP, en Chile al año 2018 existían más de 1,200 organizaciones campesinas⁵, las que cumplen un rol en la producción de medios de subsistencia, traspasan

⁵ Para acreditarse como organización campesina en INDAP, estas deben estar compuestas principalmente por personas que se dediquen a la pequeña producción agrícola y se encuentren dentro del 70% de la población

información sobre oferta de los programas sociales y productivos y ayudan a sus miembros a postular y acceder a fondos, organizar la demanda, cofinanciar y ejecutar proyectos, entre otros (Muñoz, Sagredo & Paredes, 2020).

A pesar de esta situación, durante los primeros años del siglo XXI, el modelo agroexportador predominante en el país comenzó a ser cuestionado principalmente desde organizaciones campesinas de nivel local, regional y nacional que promueven una alternativa agroecológica, enfocada en la producción sustentable y orientada al consumo interno (Cid Aguayo & Latta, 2015; Pezo, 2007). Estas se pueden relacionar con la emergencia de acciones colectivas locales en respuesta a la intensificación del modelo exportador primario, dentro del que se incluye a la agroindustria, la minería y la pesca industrial (Fuenzalida & Quiroz, 2012; Sabatini, 1997). En este grupo es posible encontrar organizaciones de defensa del agua y el territorio (Ramírez Naranjo, 2022) y organizaciones que promueven la producción agroecológica, en las que participan también productores campesinos en actividades como la protección de semillas (Cid Aguayo & Latta, 2015).

Las críticas a la agroindustria se vieron también reflejadas en el debate constitucional que se dio entre 2021 y 2022⁶ al cual llegaron propuestas de norma levantadas tanto desde organizaciones⁷ como por convencionales constituyentes que promovían la producción de alimentos para el consumo interno, el fomento de prácticas agroecológicas, la regulación del uso de semillas y de sustancias químicas, la conservación del medio ambiente y el comercio justo (Sagredo & Mlynarz, 2022). Posteriormente, estas nociones se vieron reforzadas con la elección de Gabriel Boric como Presidente de la República en 2022, quien en su programa de gobierno estableció compromisos

más vulnerable según el Registro Social de Hogares. Este es el sistema nacional de medición de vulnerabilidad que se aborda en más detalle en los próximos capítulos. Esto no quita además que pueden existir más organizaciones de este tipo que no se encuentran inscritas en los registros oficiales.

⁶ A fines de 2019 se generaron una serie de protestas gatilladas por el alza del transporte público en la ciudad de Santiago las que rápidamente se extendieron a todo el país. Una de las soluciones propuestas por las autoridades parlamentarias de la época fue la realización de un plebiscito para modificar la constitución promulgada por el régimen militar en 1980. En el plebiscito realizado en octubre de 2020, más del 80% de los electores votó por modificar la constitución por medio de la elección de representantes independientes y de partidos políticos, distintos a los miembros del Congreso. Esta convención funcionó entre julio de 2021 y julio de 2022.

⁷ Entre los meses de diciembre de 2021 y febrero de 2022, la convención constitucional estableció un periodo de levantamiento de iniciativas de norma desde la ciudadanía (personas u organizaciones) y los convencionales constituyentes. Todas las iniciativas presentadas están disponibles para revisión del público general en la plataforma digital de la Convención Constitucional (<https://www.chileconvencion.cl/>).

para fortalecer la agricultura familiar campesina, la pesca artesanal y las economías locales en general con el fin de transitar hacia un sistema alimentario sostenible y con enfoque agroecológico (Apruebo Dignidad, 2021).

Un último antecedente relevante para entender las políticas agropecuarias en Chile es la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) el año 2020, 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” (COMICIVYT, 2020).

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, además de fortalecer el rol del Estado en los territorios rurales, lo que se ha promovido por medio del trabajo conjunto de diversos ministerios sectoriales (OCDE, 2016). A partir de esta recomendación, el año 2012 se conformó un Comité Técnico Interministerial, liderado por el Ministerio de Agricultura, responsable de diseñar esta nueva política (Bergamini & Rasse, 2022). El proceso de elaboración tomó más de ocho años y contó con la participación de una diversidad de actores del mundo público y privado, la sociedad civil y organismos internacionales.

En primer término, la PNDR redefinió los criterios de lo que se entiende por territorios rurales, permitiendo abordar la ruralidad como un continuo y no como una categoría opuesta a lo urbano. De esta forma, se generaron tres categorías de comunas:

- Comunas rurales: el 50% de la población o más vive en sectores cuya densidad es menor a los 150 habitantes/km².
- Comunas mixtas: entre el 15% y el 49% de la población vive en sectores cuya densidad es menor a los 150 habitantes /km².
- Comunas urbanas: capitales regionales y comunas en las que menos del 15% de la población vive en sectores cuya densidad es menor a los 150 habitantes /km².

La política considera cuatro ámbitos principales: bienestar social, oportunidades económicas, sustentabilidad ambiental y cultura e identidad rural, cuyos ejes estratégicos se detallan en la Tabla 1. Adicionalmente, establece lineamientos para la gobernanza y articulación entre organismos públicos y privados intersectoriales a nivel nacional, regional y local. Se considera el trabajo intersectorial de diversos ministerios, entre ellos Obras Públicas, Salud, Educación, Transporte y Telecomunicaciones y Cultura y Patrimonio. De esta forma, a través de este instrumento se busca fortalecer el rol del Estado en los territorios rurales, además de ampliar la visión del desarrollo rural de modo que trascienda el desarrollo agropecuario hacia una noción de bienestar más general. El seguimiento de los indicadores de la política quedó en manos de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, y de un Consejo Nacional de Desarrollo Rural compuesto por autoridades, académicos y representantes del sector privado y la sociedad civil⁸. Desde el año 2023, ODEPA ha estado elaborando planes regionales que buscan adaptar la Política Nacional en base a las necesidades específicas de cada zona.

Tabla 1. Ámbitos y ejes de la Política Nacional de Desarrollo Rural

Ámbito	Ejes estratégicos
Bienestar Social	• Asentamientos rurales.
	• Vivienda y acceso a servicios básicos.
	• Educación, salud, justicia y seguridad ciudadana.
	• Conectividad física y de telecomunicaciones.
	• Pobreza, vulnerabilidad social y equidad.
	• Esparcimiento, deporte y actividad física.
Oportunidades Económicas	• Multiactividad.
	• Capital humano y asociatividad.
	• Diversificación productiva y cadenas de valor.
	• Red de oportunidades e infraestructura estratégica.
Sustentabilidad Medio Ambiental	• Biodiversidad y servicios ecosistémicos.
	• Sistema hídrico.
	• Recurso suelo.
	• Pasivos ambientales y gestión de residuos.
	• Educación ambiental.
	• Riesgos de desastres y cambio climático.
Cultura e Identidad Rural	• Patrimonio
	• Identidad y diversidad cultural.

Fuente: Elaboración propia a partir de la PNDR.

⁸ El año 2022 este Consejo llegó a su fin y fue reemplazado por un Consejo Nacional de Desarrollo Territorial en el que se consolidaron los antiguos Consejos Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

En todos estos procesos se evidencian vínculos entre organismos públicos y organizaciones campesinas que se van modificando a lo largo del tiempo y dando forma a las políticas y programas públicos dirigidos a este grupo. Para comprender esta evolución histórica, la Tabla 2 sintetiza los hitos de nivel nacional relevantes para el fenómeno de estudio.

Tabla 2. Hitos políticos relevantes a nivel nacional (1962-2023)

1958-1964: Gobierno de Jorge Alessandri R. 1962: Promulgación de la primera ley de Reforma Agraria y creación de INDAP.
1964-1970: Gobierno de Eduardo Frei Montalva 1967: Ley de Sindicalización Campesina y de Reforma Agraria
1970-1973: Gobierno de Salvador Allende
1973-1990: Dictadura Militar 1980: Promulgación de una nueva constitución 1981: Promulgación de un nuevo Código de Aguas 1984: Promulgación de la Ley de Riego 1990: Promulgación de Ley Orgánica de INDAP
1990-1994: Gobierno de Patricio Aylwin (Concertación de Partidos por la Democracia). 1993: Modificación de la Ley Orgánica de INDAP
1994-2000: Gobierno Eduardo Frei (Concertación de Partidos por la Democracia). 1997: Terremoto en la Región de Coquimbo (epicentro en Ovalle)
2000-2006: Gobierno de Ricardo Lagos (Concertación de Partidos por la Democracia).
2006-2010: Gobierno Michelle Bachelet I (Concertación de Partidos por la Democracia). 2010: Terremoto en la zona central del país (epicentro en Región del Biobío)
2010-2014: Gobierno de Sebastián Piñera I (Alianza por Chile). 2011: Protestas estudiantiles 2012: Protestas y expulsión de empresa productora de puerco en la Región de Atacama. 2012: Protestas en la Región de Aysén por alto costo de la vida
2014-2018: Gobierno Michelle Bachelet II (Nueva Mayoría). 2015: Terremoto en la Región de Coquimbo (epicentro cerca de Canela/ Los Vilos) 2016: Protestas por mejoras al sistema de pensiones
2018-2022: Gobierno Sebastián Piñera II (Chile Vamos) 2019: Protestas a lo largo de todo el país gatilladas por el alza del valor del transporte público en Santiago 2020: Promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Rural 2020: Plebiscito para modificar la constitución de 1980, aprobado con el 78% de los votos. 2021-2022: Primera convención constitucional compuesta por 155 representantes electos
2022-2026: Gobierno de Gabriel Boric (Frente Amplio + Socialismo Democrático) 2022: Plebiscito de la propuesta de constitución que fue rechazada por el 62% de los votos. 2022: Reforma al Código de Aguas. 2023: Segunda convención constitucional, denominada Consejo Constitucional, compuesta por 24 expertos/as designados por los partidos políticos para elaborar un anteproyecto y 50 representantes electos. En diciembre la propuesta plebiscitada fue rechazada con el 56% de los votos. 2023: Reforma a la Ley de Riego

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, Coquimbo, la región en que se centra la investigación, tiene algunas características particulares que la diferencian de otras regiones de Chile, entre ellas, la existencia

de formas de propiedad colectiva de la tierra, la relevancia de la crianza de cabras y el avanzado estado de la sequía que afecta al país desde hace casi 20 años. En la siguiente subsección introduciré las principales características del entorno biofísico de la región, las actividades que se realizan y los actores relevantes para el problema de investigación.

Coquimbo en el siglo XXI: Convivencia de diversas formas de subsistencia en un contexto de sequía

*Me voy, montaña adelante,
por donde van mis arrieros,
aunque espinos y algarrobos
me atajan con llamamientos,
aguzando las espinas
o atravesándome el leño.*

“Valle del Elqui”. Gabriela Mistral.

Al recorrer la Región de Coquimbo, predominan los tonos cafés y amarillo de los cerros y planicies, y las especies de arbustos con espino, los que se encuentran presentes tanto en las zonas costeras como en el interior (Imagen 1 y 2). La región se ubica entre los paralelos 29° y 32° sur, aproximadamente a 300 kilómetros al norte de la capital Santiago. Al igual que gran parte del paisaje chileno continental, el paisaje de Coquimbo está marcado por grandes hitos geográficos: la Cordillera de Los Andes, los cordones y valles centrales y la costa del Océano Pacífico.

El entorno biofísico de Coquimbo refleja claramente la condición de clima semiárido y de zona de transición desde el Desierto de Atacama hacia el centro del país que se caracteriza por su clima mediterráneo. También refleja la situación de sequía que experimenta Chile en general y la región en particular. Desde el año 2007 las precipitaciones a nivel nacional han estado bajo el promedio del periodo 1961-1990, alcanzando un déficit superior al 20% desde el año 2018 en adelante (DGAC, 2023) y transformado a la década de 2010-2019 en el periodo más seco desde 1960 (DGAC, 2020). En la Región de Coquimbo, las precipitaciones han estado bajo el promedio normal desde 2019, alcanzándose un déficit de 77% en 2023 (CEAZA, 2023a). La sequía se nota principalmente en los ríos y esteros que tienen poco o nada de agua. También es común cruzar grandes y pequeños puentes que pasan sobre cauces completamente secos. El creciente impacto

de la falta de agua ha relevado este tema como central para la gestión del gobierno de Gabriel Boric (2022-2026) como también lo fue para la primera convención constitucional (2021-2022)⁹.

Imagen 1. Punitaqui. Provincia de Limarí. Enero 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

Imagen 2. Huentelauquén. Provincia de Choapa. Julio 2022.



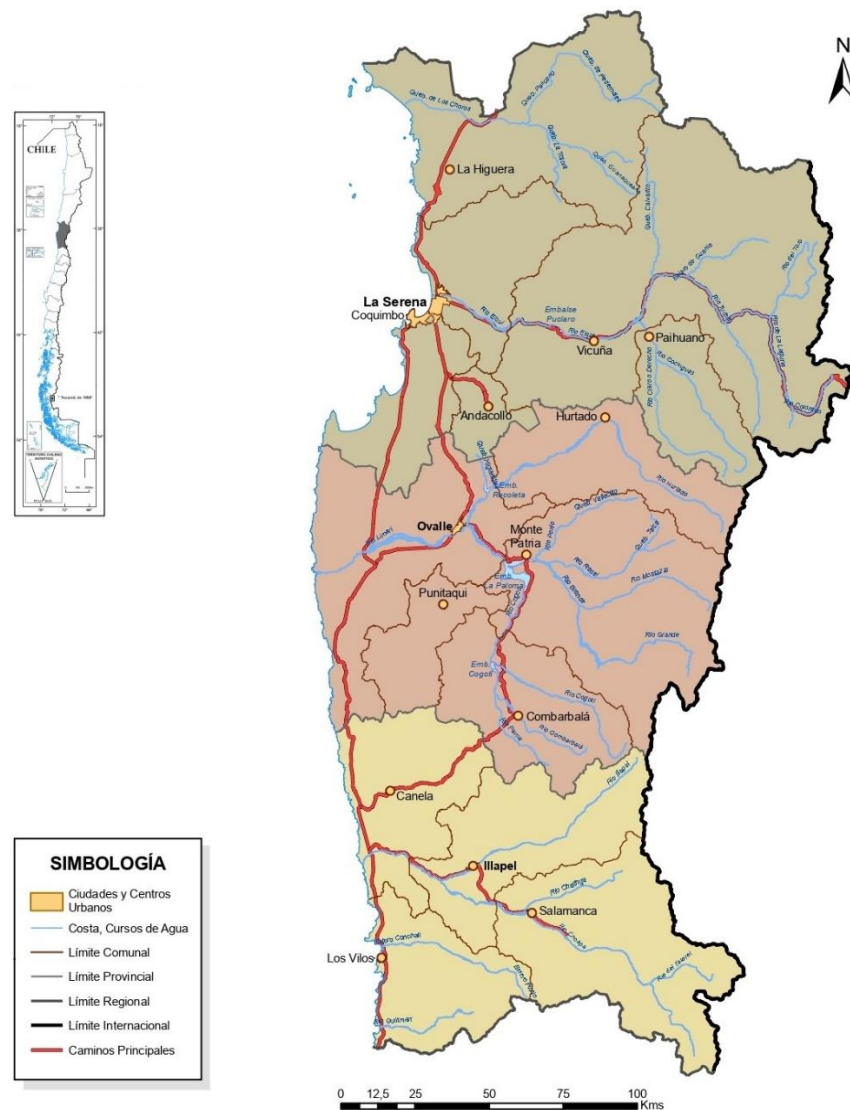
Fuente: Fotografía de la autora.

La región se divide en tres provincias que corresponden a los valles de los tres ríos principales que la atraviesan de este a oeste o de Cordillera a mar (Mapa 1). De norte a sur estas son: Elqui, Limarí

⁹ Entre diciembre de 2021 y febrero de 2022 se levantaron más de 50 iniciativas de normas constitucionales relacionadas con este tema, las que ponían énfasis en recuperar el estatus de bien común del agua, resguardar su función ecosistémica y priorizar su uso para consumo humano, garantizándola como un derecho. Por su parte, el programa de gobierno de Boric también puso énfasis en el agua como un derecho humano y en la creación de un Sistema Nacional de Gestión de Aguas que permita centralizar la gestión del Estado en esta materia y genere información centralizada y unificada respecto a la disponibilidad de este recurso (Apruebo Dignidad, 2021).

y Choapa, nombres de los principales ríos de cada una. Las provincias se dividen a su vez en un total de 15 comunas. Según datos del Censo de 2024, en la región habitan 832,864 personas, siendo Coquimbo y La Serena las comunas más pobladas. La Serena es también la capital regional, sede del Gobierno Regional y oficinas públicas regionales. Datos de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN) muestran que el nivel de pobreza por ingresos de la región para el año 2020 alcanzaba el 8%, superando el promedio nacional que equivale al 6.5%.

Mapa 1. Mapa administrativo de la Región de Coquimbo.



Fuente: ODEPA, 2024.

De las 15 comunas de la región, 12 están clasificadas como rurales según los criterios de la PNDR, lo que quiere decir que más del 50% de la población habita en zonas con una densidad poblacional

menor a los 150 habitantes/km². Solo las comunas de Ovalle, La Serena y Coquimbo están clasificadas como urbanas. No obstante, al recorrer la región se puede observar que todas las comunas tienen una localidad central donde se concentra la mayoría de la población y se ubica la sede municipal y de otros servicios públicos, y localidades rurales con diferentes dificultades de acceso y conexión con la capital comunal. Cabe destacar que, en el último Censo de 2024, un 11% de la población de la región se declaró perteneciente a un pueblo originario, principalmente al pueblo diaguita (58% de quienes declaran pertenecer a un pueblo originario). Esta proporción es considerablemente menor al de otras regiones de Chile como Arica y Parinacota (36%) o La Araucanía (35%), pero mayor al de todas las regiones de la zona central¹⁰.

La principal actividad económica de Coquimbo es la minería, la que al año 2023 aportaba el 19% del PIB regional (Observatorio Laboral Coquimbo, 2024). El principal rastro de la actividad minera a gran escala que se observa en el paisaje son los camiones que circulan permanentemente por caminos interiores y los cerros de relaves mineros (Imagen 3 y 4). También es común la pequeña minería artesanal. A quienes se dedican a esta actividad se les denomina pirquineros. La región se puede considerar una zona de transición no solo en términos climáticos, sino también de actividades productivas. Si bien la actividad predominante es la minería, al igual que en las regiones del norte del país, desde la Provincia de Elqui se comienza a visibilizar el paisaje de cultivos agrícolas de gran tamaño que predominan en las regiones que se ubican en la zona central de Chile. Al año 2023, la actividad silvoagropecuaria aportó el 6% del PIB regional de Coquimbo, porcentaje mayor al nivel nacional que equivale al 3% del PIB nacional (Observatorio Laboral Coquimbo, 2024).

¹⁰ La Ley Indígena de 1993 establece una serie de procedimientos que permiten obtener un certificado oficial de pertenencia a algún pueblo originario o “calidad de indígena”, estatus diferente al de la autoidentificación como parte de un pueblo originario en el Censo. La acreditación permite acceder a diversos beneficios estatales específicos para los miembros de Pueblos Originarios, entre ellos becas de educación y subsidios especiales de INDAP y la CNR. No obstante, esta ley solo consideró a los pueblos mapuche, aimara, rapa nui, atacameño, quechua, colla, kawashkar y yagán. Los diaguitas fueron reconocidos legalmente como pueblo originario el 2006 y los changos en 2020.

Imagen 3. Camino a Chacay Alto, La Serena. Al lado izquierdo un relave minero, a la derecha una zona de pastoreo de cabras. Septiembre 2024.



Fuente: Fotografía de la autora.

Imagen 4. Relave minero detrás de zona de parrones de uva. Punitaqui. Enero 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

Los medianas y grandes empresas agrícolas de Coquimbo se encuentran agrupadas en la Sociedad Agrícola del Norte (SAN). Esta asociación gremial se conformó el año 1907 con el fin de presentar a las autoridades demandas colectivas de los productores de las regiones de Atacama y Coquimbo que enfrentaban una grave situación de sequía. Actualmente la SAN cuenta con 160 socios productores agrícolas y organizaciones entre las que se encuentran Juntas de Vigilancia de ríos, asociaciones de productores de pisco y de canalistas (SAN, 2024).

La actividad agrícola de pequeña escala es más difícil de identificar a simple vista, sin embargo, no sucede lo mismo con la pequeña ganadería caprina. En casi todas las carreteras interiores de la región se pueden ver cabras pastoreando libremente en terrenos baldíos y letreros que anuncian la venta de queso de cabra en casas o pequeños *kioskos* a la orilla de caminos. Coquimbo se caracteriza por la convivencia de la actividad agrícola con un estilo de vida seminómada de crianceros de ganado caprino. Cada verano, muchos crianceros/as trasladan sus rebaños desde la costa hacia zonas altas de la cordillera de Los Andes donde hay mayor disponibilidad de agua, cruzando la frontera con Argentina, en lo que se conoce como las “veranadas”. La región representa más del 50% del ganado caprino presente en el país según datos del Censo agropecuario de 2007¹¹. El ganado caprino se explota principalmente para la producción de queso para el autoconsumo o la venta informal, generando bajas rentabilidades (Venegas, 2017). Junto con esto, durante los últimos años esta actividad se ha relevado como patrimonio cultural de la región, instaurando el día y la fiesta del criancero (Alvear, Hernández & Montecino, 2017).

La actividad caprina se realiza mayoritariamente en zonas no agrícolas y degradadas, las que en su mayoría son propiedad de comunidades agrícolas (Venegas, 2017), combinando actividades agrícolas, y de trashumancia y pastoreo de cabras y ovejas (Gallardo Fernández & Saunders, 2018; Alexander, 2000). Las comunidades agrícolas son un tipo de propiedad colectiva de la tierra que existe principalmente en la Región de Coquimbo. Las 178 comunidades existentes abarcan un 25% de la superficie de la región según datos del Censo de 2017¹², favoreciendo la agrupación de propietarios en un terreno rural y su organización para la explotación. Son un tipo de propiedad comunal de carácter parcialmente indivisible. En cada comunidad existe un órgano democrático, o asamblea, en el que se toman decisiones y que elige una directiva cada tres años (Alexander, 2000). El agua que se encuentra en las comunidades también es de propiedad común. La Ley 19,233 del Ministerio de Bienes Nacionales de 1993 sobre comunidades agrícolas establece que los propietarios, denominados comuneros/as, son titulares de derechos de manera permanente sobre el terreno y pueden disponer de los terrenos comunes para uso individual o de la comunidad. Cortés (2003) evidencia que la propiedad agraria en Coquimbo se constituyó a inicios de la Colonia (siglo XVI) cuando se repartieron grandes extensiones de tierra a los conquistadores en las

¹¹ En 2022 se hizo un nuevo Censo Agropecuario, pero debido a problemas metodológicos y de cobertura, hay una recomendación de no usar estos datos.

¹² A la fecha no se han publicado datos del Censo 2024 sobre comunidades agrícolas.

cercanías de los ríos y de la costa. Estas dieron origen a las primeras haciendas que permitieron la actividad agrícola alrededor de las faenas mineras. La imposibilidad de los dueños de estas tierras de pagar sus deudas con la Iglesia Católica y la Corona Española derivó en la división de tierras entre familiares y, posteriormente, en la constitución de las comunidades agrícolas. La mayoría de estas comunidades se ubican en las provincias de Limarí y Choapa.

Gallardo Fernández y Saunders (2018) destacan que la principal diferencia de las comunidades agrícolas con otras formas de propiedad de la tierra es la existencia de porciones de tierra común que pertenecen a todos los miembros de la comunidad, o comuneros, los que adquieren derechos sobre esa tierra. Cada comunero puede acumular hasta un máximo de derechos equivalente al 3% del total de derechos disponibles los que pueden heredar a una persona. Los comuneros tienen también derechos individuales a utilizar parcelas de tierra de la comunidad, denominados goces singulares. Estos pueden ser vendidos, lo que implica una pérdida del estatus de comunero y del derecho a usar las tierras comunes. Otro mecanismo de uso temporal de la tierra son las “lluvias”, que corresponden a tierras para desarrollar agricultura que depende de la lluvia.

Existe también otro tipo de propiedad colectiva denominada sociedades de secano. A diferencia de las comunidades agrícolas, tienen su origen en el proceso de redistribución de tierras llevado a cabo en los primeros años de la dictadura militar. Luego del golpe de Estado de 1973 el régimen militar recuperó cerca del 50% de las tierras expropiadas. El 16% de estas tierras se transfirió a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro o se transformaron en nuevas formas de tenencia de la tierra. Entre ellas, un 4% se transformaron en sociedades de secano (Gómez y Echeñique, 1982 en Giglio, 2021) por medio de la venta de tierras a antiguos asentados, pero sin dividirla (Gallardo Fernández, 2004). En el caso de la Región de Coquimbo, la gran parte de estas sociedades se concentran en la provincia de Choapa.

Otra característica del paisaje de la Región de Coquimbo son los parques eólicos ubicados en la costa. En total hay más de 10 parques que se comenzaron a instalar durante los años noventa pertenecientes a empresas generadoras chilenas y extranjeras (Imagen 5). En una de las primeras visitas realizadas a la provincia del Choapa el año 2016, conversé con varias familias residentes en terrenos aledaños de los parques. En ese momento, ninguna de ellas contaba con energía eléctrica en sus hogares, ya que la energía que se produce en la región se inyecta al Sistema Interconectado Central. Esto es una red de torres de transmisión que recorre 2200 kilómetros y que

abastece de electricidad a más del 90% de la población en Chile, entre las que no se encuentran las localidades rurales de Coquimbo.

Imagen 5. Parque eólico Las Palmeras. Canela. Septiembre 2016.



Fuente: Fotografía de la autora.

En términos de características demográficas y actividades económicas, es posible identificar algunas diferencias entre las provincias de la región. La provincia de Elqui es la provincia más grande de la región y concentra el 68% de la población (Censo, 2024). La actividad económica principal es la minería de cobre y hierro destinados a la exportación. En segundo lugar, se encuentra la producción de uva de mesa y pisco. Desde fines de los noventa se ha dado un crecimiento exponencial de este sector debido a la construcción del embalse Puclaro en 1999 y la implementación de nuevas tecnologías de riego (Nicolás-Artero, Velut & Aliste, 2018; Castillo, 2015). A diferencia de los otros lugares que visité en la región, hay mayor presencia de actividad turística. Además de restaurantes, hoteles, campings y hospedajes, hay negocios de artesanías, agencias que ofrecen recorridos por las montañas, tours astrológicos, terapias alternativas y otros. También hay recorridos por las viñas de pisco y vino, los centros astronómicos, la localidad donde vivió y trabajó Gabriela Mistral¹³ y un turismo espiritual que se sustenta en la creencia de que la zona del Valle del Elqui se transformó en un centro energético mundial luego de la caída de un meteorito a fines de los años ochenta (Bahamondes, Diestre, Marín & Riquelme, 2017; Fundación para la Innovación Agraria, 2018; Nicolás-Artero, Velut & Aliste, 2018; Páramo & Sánchez, 2018).

¹³ Profesora, diplomática y poeta chilena que obtuvo el Premio Nobel de Literatura en 1945.

La provincia de Limarí es la segunda más grande la región concentrando el 21% de la población. A diferencia de las provincias de Elqui y Choapa, donde la minería es la actividad predominante, la provincia se destaca por la relevancia de la actividad agrícola y ganadera. Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Limarí representaba el 51% de los empleos agrícolas de la región al año 2023 frente a un 36% de Elqui y 13% de Choapa. También concentra las tierras de las comunidades agrícolas existentes en la región las que se agrupan en la Asociación de Comunidades Agrícolas de la Provincia de Limarí, conformada en 1987, cuya sede se encuentra en la comuna de Ovalle. La actividad agrícola se relaciona sobre todo con los cultivos de maíz, papa, alcachofa, tomate, aguacate, uva y cítricos (Alfaro, Catalán & Cortés, 2015). Durante la década de los ochenta, se expandió fuertemente el cultivo de la uva, en paralelo al crecimiento de las industrias del vino y pisco; esto en desmedro del cultivo de hortalizas, el que sin embargo no ha desaparecido del todo. Por su parte, la actividad minera se da en pequeña escala y de manera dispersa, y la actividad industrial se asocia principalmente a la producción de vino y pisco (Nauditt, Sycz & Ribbe, 2021). En Limarí se encuentra además el Parque Nacional Fray Jorge, área protegida de alrededor de 9,000 hectáreas que en 1971 fue declarada Reserva de la Biosfera.

La provincia de Choapa es la más pequeña de la región concentrando el 11% de la población. Desde la década del 2000, la principal actividad económica de la zona es la minería, principalmente a través de la mina de cobre Los Pelambres¹⁴ ubicada en la comuna de Salamanca. Choapa es también la provincia que se ha visto más afectada por la pérdida de empleos agrícolas, los que disminuyeron en 42 puntos porcentuales entre 2013 y 2023 (Observatorio Laboral Coquimbo, 2024). A lo largo del trabajo de campo escuché en múltiples ocasiones que Choapa es “el patio trasero de la región”. Esta percepción se relaciona con la distancia de las comunas de esta región a la capital regional (más de cuatro horas en promedio), y porque al ser la con menos población, la inversión pública es menor. Al igual que en las otras provincias, la actividad minera convive con la pequeña agricultura y ganadería, situación que no ha estado exenta de conflictos por acceso a tierras y agua. En este contexto, adquiere relevancia la pregunta por la distribución de los recursos, las ganancias y costos de las actividades económicas y los conflictos en torno a estos.

¹⁴ Mina de cobre a cielo abierto ubicada en la comuna de Salamanca de la que se extrae cobre desde 1999. Es una de las minas con la mayor cantidad de reservas del mundo. La mina es controlada por un consorcio de empresas chilenas y japonesas, entre ellas el Grupo Luksic, uno de los más relevantes de Chile.

Dado el contexto de transformaciones en los entornos biofísicos, las actividades económicas, las políticas públicas y las demandas de actores colectivos en los territorios rurales de Chile, la pregunta central que guió la investigación fue: ¿de qué manera se ha configurado la relación entre agentes estatales y organizaciones campesinas de la Región de Coquimbo en el marco de la implementación de políticas de desarrollo agropecuario? De manera secundaria busqué responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los programas de desarrollo agropecuarios dirigidos a campesinos/as y cómo operan los espacios de interacción entre organizaciones campesinas y organismos públicos en este ámbito?
- ¿Qué actores participan en los programas y espacios de interacción entre campesinos y organismos públicos en el marco del diseño y ejecución de políticas agropecuarias y qué alianzas y conflictos existen entre ellos?
- ¿Cómo ha incidido la crisis hídrica en la configuración de las relaciones entre agentes estatales y organizaciones campesinas de Coquimbo?
- ¿Qué oportunidades y restricciones enfrentan las organizaciones campesinas dada la intervención de otros actores en el diseño e implementación de las políticas públicas agropecuarias e hídricas?
- ¿De qué manera los discursos y prácticas que emergen de la vinculación entre organizaciones campesinas y agentes estatales impactan en el contexto social y biofísico de los campesinos/as de la Región de Coquimbo?

En la siguiente sección se presenta una revisión del estado del arte del tema de investigación, poniendo el foco en cómo se ha abordado la relación entre organizaciones campesinas y la estatalidad en el marco del diseño e implementación de políticas públicas.

Estado del arte: Del análisis de las estructuras agrarias al foco en los impactos ambientales del extractivismo

El estudio de los territorios rurales en Chile, las organizaciones campesinas y la políticas públicas para estos grupos en Chile tiene una larga data. La revisión realizada fue agrupada en cuatro

enfoques, los cuales se pueden asociar a cuatro periodos históricos consecutivos, aunque con algunos traslapes, los que se describen y explican a continuación.

Enfoque estructural para el estudio de las zonas rurales

Un primer grupo de estudios, a los que agrupo bajo un enfoque estructural, son aquellos desarrollados entre 1960 y 1990 aproximadamente. Estos tenían como objetivo comprender la estructura agraria del campo chileno previo a la reforma agraria y, posteriormente, los impactos que tuvieron en esta estructura los procesos de liberalización de la tierra y de modernización de la agricultura de las décadas de los sesenta, setenta y ochenta del siglo XX (Gómez, 1994). En este grupo se ubican los estudios sobre la distribución de la propiedad de la tierra antes de la reforma agraria de McBride (1973)¹⁵, Baraona, Aranda y Santana (1961) y CIDA (1966), en los que se analiza el origen y la distribución de la tierra en la zona central de Chile. A partir de estos estudios se identifican las diferencias entre distintas clases de propietarios y trabajadores, relevando el atraso en términos de desarrollo económico de las zonas rurales y la desigualdad entre grandes hacendados, pequeños propietarios y campesinos inquilinos o peones. Tales investigaciones fueron un antecedente clave para promover la implementación de la reforma agraria. Siguiendo esta línea de análisis se ubica el trabajo de Gómez (1982) que analiza los efectos de las reformas económicas de la dictadura en las estructuras agrarias.

En esta perspectiva también se encuentran estudios que analizan el origen del movimiento campesino como Affonso, Gómez, Klein y Ramírez (1970) y el rol de INDAP en su promoción y fortalecimiento. El trabajo de Sergio Gómez también aborda de manera sistemática la situación de las organizaciones campesinas en Chile desde los años sesenta, cuando muchas de ellas surgieron como parte del movimiento popular que acompañó la reforma agraria, hasta principios de los 2000. Gómez busca comprender cómo los cambios en la estructura de producción agraria afectaron al movimiento campesino. De sus últimos artículos, se destaca una propuesta de marco teórico-metodológico para el análisis de las organizaciones en el que hace referencia a las teorías de rango intermedio de Merton, a los tipos ideales de Weber y a la teoría de la modernización (Gómez, 1998). Desde una perspectiva relacional, propone una tipología de organizaciones basada en el tipo de actividad que realizan, su estructura interna, las alianzas y conflictos con otros actores y

¹⁵ Publicado originalmente en 1938 y reeditado en 1973 por el Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA).

factores externos económicos o políticos que las llevan a movilizarse. A partir de lo anterior, distingue tres tipos de organizaciones: i. las reivindicativas, que tienen como objetivo la defensa de los intereses de los colectivos a los que representan y tienen un carácter fuertemente ideológico, ii. las organizaciones económicas que tienen fines particulares y exclusivistas para sus miembros y carecen de ideología y, iii. las organizaciones profesionales que buscan el desarrollo de sus miembros en su condición de pequeños agricultores, asalariados u otros (Gómez, 1998, 2000).

El trabajo de Sergio Gómez es un referente importante, ya que permite identificar actores clave del campo en Chile y las relaciones entre ellos. Su análisis de los cambios en la estructura agraria releva el rol del Estado como ejecutor de la Reforma Agraria y, posteriormente, como promotor del modelo agroindustrial. En ambos momentos, analiza las relaciones de colaboración y conflicto que surgen entre los actores estatales y las organizaciones campesinas y empresariales. De su marco conceptual sobre las organizaciones campesinas, se destaca como relevante la incorporación de factores internos, por ejemplo, los objetivos y características de sus miembros, y del contexto, principalmente, las reformas en las políticas de desarrollo agropecuario. No obstante, estas categorizaciones de actores resultan excesivamente rígidas y no logran capturar del todo la complejidad actual de las zonas rurales, en las que, por ejemplo, la multiactividad resulta clave para la subsistencia. Por otra parte, estudios más recientes han mostrado que la división de organizaciones campesinas según la actividad que realizan no se sustenta del todo empíricamente, debido a que estas pueden realizar actividades económicas, reivindicativas y de carácter gremial de manera simultánea (Muñoz, Sagredo y Paredes, 2020).

Enfoque de la agricultura familiar

Un segundo tipo de estudios realizados entre las décadas de 1990 y 2000 se pueden agrupar en el enfoque de la agricultura familiar. Gómez (1994) evidencia que, con el fin de la dictadura en 1990, los centros académicos especializados en estudios rurales pierden el financiamiento externo que los sustentaba y pasan a ser ejecutores de programas públicos. Por su parte, las universidades y el Estado dejan de promover y financiar investigación autónoma en esta línea. Así, la discusión sobre el campesinado y las políticas públicas para el sector se traslada desde la academia al Estado, donde se adopta el concepto de agricultura familiar campesina. Este enfoque implica el reconocimiento de un grupo rezagado en términos de desarrollo económico que se transforma en sujeto de políticas públicas.

Para efectos de esta tesis, la investigación sobre la agricultura familiar es relevante, ya que da cuenta del discurso estatal sobre el campesinado, el que se distingue del de la agroindustria. Se destaca también que, si bien se enfoca en la producción agrícola, hay un reconocimiento de la multiactividad de los hogares. Además, se reconoce una polarización entre el agronegocio y la agricultura familiar, aunque no hay una mayor problematización de las desigualdades de poder y recursos entre ambos sectores, ni de fenómenos como la concentración y acaparamiento de tierras y agua. Durante este periodo el foco principal de los estudios y políticas públicas ha estado en los hogares. También existen decenas de evaluaciones de programas específicos de INDAP y del Ministerio de Agricultura, entre otros, realizados desde el ámbito académico, organismos internacionales o instituciones estatales. La mayoría de ellos están enfocados en localidades específicas. Dada su magnitud, no los mencionaré en este apartado, pero sí se hará referencia a algunos de ellos a lo largo del texto.

Desde esta perspectiva también es posible encontrar estudios que abordan la relación entre organismos estatales y organizaciones de campesinos en el contexto de políticas de desarrollo rural en Chile y, en algunos casos, de escasez hídrica. Estos se pueden clasificar en dos vertientes: i. estudios de capital social y ii. estudios de gobernanza.

El primer grupo aborda la organización campesina y su vinculación con otros actores desde la perspectiva del capital social, enfatizando la relevancia de las redes sociales de comunidades campesinas para acceder a recursos. Pisani y Micheletti (2020) evidencian que estos se concentran en la década de los 2000, lo que coincide con una serie de proyectos sobre capital social y pobreza realizados por CEPAL con organismos públicos. Trabajos como los de Durston (2002, 2005); Miranda y Monzó (2003); Fonseca, Montalba y García (2015) conciben el capital social como una propiedad colectiva orientada al bien común y la relación Estado-organizaciones como un vínculo clave mediante el cual las comunidades rurales pueden acceder a recursos. De Durston (2002, 2005) se destaca la incorporación de la figura de los intermediarios, mientras que de Miranda y Monzó (2003) y Fonseca et al (2015) resulta relevante la incorporación de las nociones de conflicto e intereses. Sin embargo, se asume una distinción rígida entre Estado y organizaciones y, en general, no se consideran aspectos estructurales como el modelo económico y de política pública promovida por los organismos públicos como factores incidentes en la reproducción de la exclusión y pobreza rural. De esta forma, se promueve una visión más bien normativa de la asociatividad como un elemento clave para la superación de la pobreza rural.

La implementación masiva de proyectos de fortalecimiento del capital social a través de la asociatividad como estrategia de superación de la pobreza comenzó a ser criticada a fines de la década de los 2000. En este contexto, se puede observar una segunda vertiente de estudios que utiliza el enfoque de gobernanza, entendida como la colaboración entre actores públicos y privados en la gestión de bienes públicos. Se releva así la idea de la participación ciudadana y la colaboración entre Estado y sociedad en una relación simétrica. Esta vertiente promueve la interacción entre organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y empresas bajo el supuesto de que la resolución de problemas públicos requiere de la participación y cooperación activa de distintos actores. El enfoque de gobernanza se puede vincular a la promoción de la participación ciudadana por parte del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) bajo el supuesto de democratizar la gestión del Estado. Posteriormente, en el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se mantuvo este impulso agregando como justificación la eficiencia de este sector en ámbitos como la superación de la pobreza y trabajo con personas en situación de discapacidad (Coalición por el Cambio, 2009).

Autores como Donoso (2010) y Gac (2010) estudian experiencias de programas de desarrollo local dirigidos a, o que consideran la participación de organizaciones campesinas introduciendo una dimensión de asimetría de poder entre actores y el reconocimiento de distintos intereses. En esta misma línea, Fawaz-Yissi, Vallejos-Cartes, Tolón-Becerra y Lastra-Bravo (2012) se preguntan por la participación de habitantes de sectores rurales en organizaciones sociales y económicas, y de qué manera esta participación incide en el desarrollo sostenible de estas áreas. Los autores reconocen la representación colectiva como un medio para la participación y la negociación con otros actores y no únicamente para la obtención y distribución de recursos. Este punto también es abordado en el trabajo de Porras et al (2016) como parte de una consultoría para INDAP que examina el rol de las organizaciones en la interlocución de intereses frente al sector público. El estudio analiza también la legitimidad y representatividad de organizaciones según si son de nivel nacional o local, incorporando el enfoque de la nueva gobernanza pública que promueve la creación de mecanismos de colaboración público-privada para la provisión de bienes públicos. Por último, Duarte, Vanhulst y Letelier (2021) utilizan el enfoque de gobernanza para analizar la interacción entre actores políticos, sociales, económicos y administrativos en la provisión de agua potable rural. A diferencia de los estudios anteriores, aquí se introduce explícitamente la dimensión de conflicto de intereses entre actores.

En síntesis, en los estudios que usan el enfoque de gobernanza en general se reconoce que existe una asimetría de poder entre agentes estatales y organizaciones, la que se apuesta a nivelar por medio de la participación y colaboración entre actores. Junto con esto, se considera relevante de este enfoque la idea de que la gestión pública no es monopolio del Estado. Cabe destacar que, en ambas vertientes, se observa una visión predominantemente acrítica, instrumental y normativa del desarrollo, evitando cuestionar las acciones de actores estatales y/o empresariales o la incidencia de procesos de neoliberalización en el diseño e implementación de las políticas públicas. Esto es coherente con el hecho que muchos de ellos son informes de consultoría.

Enfoque territorial y de la nueva ruralidad

Una tercera vertiente pone el foco ya no en las estructuras y las características de personas y hogares que habitan en zonas rurales, sino en los territorios y sus dinámicas sociales y económicas, cuestionando la dicotomía entre zonas rurales y urbanas. Esta se ha desarrollado principalmente después de 2010. Entre ellos, Berdegué, Jara, Modrego, Sanclemente y Schejtman (2010) plantean que, en Latinoamérica, el límite entre lo rural y urbano es cada vez más difuso y que los territorios rurales son cada vez más complejos en términos de actividades, articulaciones entre actores económicos y vinculación con los centros urbanos. La relevancia de esta propuesta es que visibiliza la interacción entre zonas rurales y urbanas y la dimensión espacial de esta articulación.

Partiendo de la base de que la dicotomía urbano/rural no refleja adecuadamente la realidad, otro grupo de autores analizan los cambios en los territorios rurales de Chile producto de la expansión de la agroindustria (Canales Cerón & Canales Cerón, 2012; Canales & Canales Cerón, 2013) y sus efectos en la identidad e inclusión de los habitantes de zonas rurales (Gac Jiménez, Miranda Pérez & Retamal Soto, 2017; Canales, 2005; Gac Jiménez & Miranda Pérez, 2019). Para efectos de esta investigación, se considera relevante de estos estudios la complejización de la definición de ruralidad, la que reconoce la diversidad de actividades de los habitantes de zonas rurales y el impacto de la expansión de la agroindustria en la configuración de los territorios y las identidades rurales, entre ellas, la de los campesinos y pequeños agricultores. En relación con el Estado, se destaca su rol como agente modernizador de la pequeña agricultura (Canales, 2005) y/o como un actor subordinado a las dinámicas de desarrollo productivo y uso de suelos de la agroindustria, actuando de manera reactiva frente a procesos como la expulsión producto de la concentración de tierras (Gac Jiménez & Miranda Pérez, 2019). La acción colectiva y la organización campesina no tienen un rol central en esta perspectiva.

Análisis de los impactos y estrategias de adaptación del cambio climático y expansión industrial en zonas rurales

Una última vertiente de bibliografía que se considera relevante es aquella desarrollada en mayor medida desde los años 2000 en adelante y que trata los impactos del cambio climático y de la expansión de las industrias extractivas en territorios específicos, y las estrategias de adaptación de las poblaciones a este fenómeno. En este grupo, es posible encontrar investigaciones empíricas que analizan los efectos de la escasez hídrica y del crecimiento de las industrias mineras y agrícolas en Coquimbo desde una perspectiva económica y del empleo de los grupos campesinos (Livenais & Aranda, 2003; Ríos & Varas, 2013; Cortés, 2018), enfocándose en las transformaciones sociales y culturales (Bowen et al, 2010; Riquelme, 2013), o los cambios en las dinámicas territoriales (Nicolás-Artero et al, 2018). También es posible identificar una serie de investigaciones que analizan el impacto de la escasez hídrica en las localidades rurales de la región, los conflictos y tensiones que emergen entre actores y las estrategias de adaptación de sus habitantes (Young, et al, 2010; Erazo & Garay-Flühmann, 2011; Alfaro, Catalán & Cortés, 2015; Bolados, Gómez & Silva, 2016; Cortés, 2016; Carrasco Luna, 2019; Alfaro & Cortés, 2020; Montaña, 2020; Castillo, Contreras & Cuevas, 2024).

Cabe destacar que se identificaron escasos estudios que le den relevancia al rol del Estado y de las políticas públicas en las transformaciones y el desarrollo de los territorios rurales en Chile y Latinoamérica, con la excepción de los trabajos de Carrasco Luna (2019), Montaña (2020) y Ríos y Varas (2013). A estos se suman los trabajos de Pérez Silva y Castillo (2023) y Castillo, González y Ramírez (2024) que específicamente analizan el rol de distintas políticas públicas en profundizar la situación de escasez hídrica en varias regiones de Chile, entre ellas, Coquimbo. Este es un vacío ya identificado por Kay (2007) y Vergara-Camus y Kay (2017), el cual se busca remediar mediante la realización de este proyecto. En general, tampoco se aborda el rol de las organizaciones campesinas en estos procesos.

--

En base a la revisión del estado del arte, esta tesis busca llenar una brecha de conocimiento en torno a la relación entre el Estado y de las organizaciones campesinas, y el rol de cada uno de estos actores y sus interacciones en las transformaciones de las zonas rurales y de la actividad agropecuaria de pequeña escala y las estrategias para enfrentar estos cambios. La investigación se

aborda desde una perspectiva que privilegia la descripción y comprensión de las políticas públicas como fenómenos sociales complejos, distanciándose de enfoques tradicionales de la ciencia política que centran su atención en el funcionamiento de los gobiernos, la evaluación de la pertinencia de las políticas o su eficacia instrumental. En contraste con definiciones que conciben las políticas públicas a conjuntos de decisiones racionales y procesos lineales orientados al logro de objetivos específicos (Jenkins, 1997), este estudio adopta una mirada que enfatiza los procesos de construcción, implementación y significación de las políticas en contextos territoriales específicos.

Para esto, tomo la definición que hace Olivier de Sardan (2021) de modelos de gobernanza como dispositivos institucionales específicos para la entrega de bienes y servicios de interés general (por ejemplo, salud, educación o justicia). Al centro de los modelos de gobernanza ubica a las políticas públicas, las que concibe como una estrategia institucional de implementación de bienes y servicios de interés general enmarcados en un modelo de gobernanza específico. El autor se posiciona en el marco de la socio-antropología de las políticas públicas trascendiendo los enfoques normativos que evalúan la gobernanza como “buena”¹⁶ o “mala”, y que la circunscriben al Estado y la burocracia, reconociendo que una política pública puede ser ejecutada por actores estatales y no estatales y a niveles micro, meso o macro. Así, Olivier de Sardan (2021) propone combinar dos enfoques para el análisis. Por una parte, una mirada que analice el proceso de implementación de las políticas en contextos específicos y, por otra, un foco en las relaciones de poder que configuran estos procesos.

Para complementar esta perspectiva, resulta útil la definición de política pública de Agudo Sanchíz (2015), quien también utiliza un enfoque socio-antropológico reconociendo cuatro formas de analizarlas: i. como forma y representación de conocimiento; ii. como lenguaje de poder y retórica; iii. como tecnología de gobierno y relaciones de poder entre actores, en el caso de la política social, con el fin de incluir a los individuos marginados; y iv. como producto de la intermediación y traducción de sus objetivos discursivos en la práctica llevada a cabo por los actores intermediarios que permiten gestionar las demandas sociales de poblaciones o territorios específicos. A partir de lo anterior, se propone analizar políticas e iniciativas de desarrollo agropecuario desde la

¹⁶ El autor plantea que en los proyectos de desarrollo la “buena gobernanza” está estrechamente vinculada a los procesos de neoliberalización, valorando elementos como la subsidiariedad, la privatización de servicios públicos y la participación de la sociedad civil en la entrega de servicios.

perspectiva de quienes acceden a una o varias de ellas. Si bien hay muchas y muy variadas evaluaciones de programas, en el día a día las personas no interactúan con un solo organismo o programa, sino que con varios de manera simultánea. Esta visión se buscó complementar con las perspectiva de agentes estatales involucrados en la ejecución de programas a nivel nacional, regional, local e internacional, analizando el funcionamiento y efectos de estas a nivel regional y no solo desde la posición de un solo programa o servicio público.

Estructura de la tesis

Para responder a las preguntas de investigación desde la perspectiva propuesta, la tesis se divide en ocho capítulos. En el Capítulo 1, describo el enfoque teórico-metodológico, haciendo referencia a conceptos y orientaciones teóricas relevantes para todos los temas abordados, específicamente qué se entenderá y cómo se abordó el desarrollo, la estatalidad y las organizaciones campesinas tanto en el trabajo de campo como en el análisis. Para esto, se hace referencia a autores/as y propuestas provenientes de la antropología del desarrollo y del Estado, la sociología y la ecología política, vinculándolas con el contexto particular de la Región de Coquimbo. Dada la diversidad de ámbitos analizados, además se presentan discusiones académicas específicas sobre la distribución de recursos naturales, el diseño y ejecución de políticas públicas en contextos de neoliberalización y la conceptualización de lo campesino.

Los capítulos de resultados se dividen en tres partes, cada una contribuyendo a responder la pregunta por la relación entre organizaciones campesinas y organismos estatales desde perspectivas diferentes. En la primera parte, analizo las condiciones de acceso a la tierra (Capítulo 2) y el agua (Capítulo 3), recursos fundamentales para la actividad agropecuaria, examinando las formas de acceso y exclusión observadas en Coquimbo. Este análisis constituye tanto el marco contextual de la investigación como un tema transversal que la atraviesa. Para ello, introduzco las principales nociones de la ecología y antropología política que orientan el análisis, incluyendo discusiones sobre uso y acaparamiento de recursos naturales, relaciones de producción en contextos de acumulación capitalista y dinámicas organizacionales en torno al acceso a recursos. En cada tema se enfatiza el rol de organismos públicos y organizaciones campesinas, las relaciones de poder entre actores y los efectos de sus interacciones en las condiciones de subsistencia del campesinado en Coquimbo.

La segunda parte analiza los mecanismos institucionales a través de los cuales las organizaciones campesinas acceden a recursos públicos, dividiéndose en tres capítulos. El Capítulo 4 presenta una revisión de la oferta de programas para pequeños productores/as agropecuarios y cómo esta se ha modificado según lineamientos de organismos internacionales y cambios de gobierno. El Capítulo 5 describe la respuesta estatal a la crisis hídrica y el rol de las organizaciones campesinas en la gestión de las acciones implementadas. El Capítulo 6 aborda los principales mecanismos para acceder colectivamente a programas y fondos públicos. A lo largo de esta sección se introducen discusiones y conceptos teóricos que orientan el análisis, incluyendo definiciones de modelos de desarrollo y el concepto de intermediarios, así como el contexto de neoliberalización en que se implementan las políticas públicas. Cada capítulo analiza también los efectos de programas e iniciativas estatales desde la perspectiva tanto de usuarios/as como de organismos públicos implementadores, buscando evidenciar las brechas entre objetivos esperados y efectos concretos.

La tercera parte aborda la dimensión cultural y política de la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos en Coquimbo. Se presentan definiciones y debates teóricos respecto a lo campesino en Chile, contrastándolos con los datos empíricos levantados en Coquimbo. El Capítulo 7 describe procesos de reivindicación identitaria y diferenciación que en Coquimbo han sido influenciados por el acceso a recursos naturales, la situación de subordinación frente a actores estatales y empresariales, y los efectos de las políticas públicas implementadas en la zona. El Capítulo 8 aborda las demandas específicas de grupos campesinos hacia la estatalidad y sus estrategias para visibilizar intereses y acceder a recursos.

De manera transversal, la investigación hace referencia a las amenazas a los medios de subsistencia que enfrenta el campesinado en la región de Coquimbo, así como a las condiciones de subordinación política en las que se encuentran estos actores sociales. Estos elementos atraviesan tanto el análisis de las condiciones de acceso a recursos naturales como los mecanismos institucionales y las identidades culturales y políticas, configurando un marco interpretativo que permite comprender las complejidades de las relaciones entre organizaciones campesinas y organismos estatales. A partir de esta estructura, en el siguiente capítulo se presenta el marco teórico-metodológico de la investigación.

Capítulo 1. Desarrollo, estatalidad y las organizaciones campesinas en Coquimbo

El foco de esta investigación está en la interacción de los actores estatales con las organizaciones campesinas en el marco de acciones de desarrollo agropecuario. Este capítulo presenta los supuestos teóricos que guiaron el análisis de las políticas de desarrollo, las acciones estatales y las organizaciones campesinas. Asimismo, considerando la transversalidad del problema de acceso a recursos naturales en la investigación, se incorporan elementos conceptuales de la ecología política que orientaron dicho análisis. El capítulo se divide en cinco subsecciones. Las primeras cuatro desarrollan cada uno de los ejes temáticos mencionados: desarrollo, Estado, organizaciones campesinas y acceso a recursos naturales. La quinta subsección presenta el enfoque metodológico empleado para el levantamiento y análisis de la información, el que se fundamenta en el marco teórico desarrollado.

1.1. El desarrollo como objeto de estudio

Un primer concepto relevante para el objeto de investigación es el de desarrollo. Tomando como punto de partida el trabajo empírico, este lo entiendo como aquellas intervenciones de actores locales y externos en un territorio con el fin de mejorar el bienestar de su población. Tanto el concepto de desarrollo como la forma de estudiarlo son cuestiones en disputa a las que se suman las ideas de participación y democracia, por lo que a continuación me enfoco en la perspectiva utilizada para abordar el desarrollo como objeto de estudio.

En base al trabajo de Mosse (2005) y Lewis y Mosse (2006) es posible reconocer tres visiones de desarrollo y formas de abordarlo desde la antropología y la sociología. Primero, la visión instrumental que pone énfasis en la solución de problemas de manera racional. En esta, se ubican autores que participan activamente en proyectos de desarrollo generando estrategias y recomendaciones y poniendo el foco en objetivos e indicadores (Mosse, 2005). Para Mosse, esta visión resulta excesivamente optimista y confiada en la capacidad del diseño de políticas para la resolución de problemas, sin reconocer que estos adquieren vida propia al momento de su ejecución, pudiendo generar efectos no esperados.

Siguiendo a Olivier de Sardan (1995), una segunda vertiente es la denominada “populismo ideológico” que se caracteriza por un enfoque de investigación participativa, en algunos casos

acrítica de los conocimientos y tradiciones locales. Ejemplo de esta es el trabajo de autores como Chambers (1996) y Cornwall y Jewkes (1995) que relevan la participación de la población rural en África en la generación de conocimientos y proyectos para el desarrollo. Se considera problemático de estos dos enfoques la escasa relevancia que se le da a las asimetrías de poder entre actores que se asumen como homogéneos, por ejemplo, los habitantes de una misma localidad rural.

Tercero, la visión crítica analiza el desarrollo como una forma de dominación, siendo representada por autores que se posicionan como observadores y enfatizan el fracaso de las políticas de desarrollo. Escobar (1995), en base a estudios en Latinoamérica, concibe el desarrollo como un discurso de dominación de Occidente sobre los países del tercer mundo que no considera las especificidades culturales de cada contexto. Por su parte, Ferguson (1994), en sus estudios en Lesotho, analiza cómo se generan y usan las ideas de desarrollo y qué efectos tienen en la práctica, concluyendo que estos pueden no generar ninguna forma de desarrollo, sino más bien incentivar la despolitización de grupos marginados. Este enfoque lo considero problemático porque enfatiza la despolitización y la dominación que ejercen los Estados y agencias de desarrollo, dejando de lado la perspectiva de los grupos receptores.

Para Mosse (2005), el enfoque instrumental y el crítico invisibilizan la relación entre políticas y prácticas de desarrollo; el primero debido a una postura ingenua frente a la política local, y el segundo, al concebir el desarrollo desde una perspectiva funcionalista que no releva la agencia de los individuos. Así, propone una nueva visión que reconozca la complejidad de los proyectos de desarrollo y el rol que juegan los intereses y prácticas de diversos actores, en su producción, éxito o fracaso, entre ellos la población a las que están dirigidos. La propuesta de Mosse resulta relevante para esta investigación por dos motivos. Primero, porque pone el foco en el análisis de la relación entre políticas (ideas) y prácticas (acción y relaciones), destacando el rol de los mediadores. Y segundo, por la distinción que hace sobre la posición que ocupan los investigadores, entre quienes escriben desde “dentro de los proyectos” y quienes se posicionan como observadores, ubicándose a sí mismo en un doble rol.

Al igual que Mosse (2005), Olivier de Sardan (1995) le da relevancia a la posicionalidad de los investigadores para analizar proyectos de desarrollo en África como un campo de investigación para la sociología y la antropología. Esta propuesta se considera útil porque, además de trascender

la mirada normativa, incorpora la noción de cultura, entendida como un proceso objeto de conflictos simbólicos, y reconociendo que diferencias culturales entre actores generan contiendas en torno a las ideas y prácticas del desarrollo (Olivier de Sardan, 1995). En términos metodológicos, Mosse (2005) y Olivier de Sardan (1995) proponen que al estudiar el desarrollo se debe poner el foco en los discursos y prácticas que no son estáticos, sino que se modifican a lo largo del tiempo.

Mi interés inicial en el tema de esta investigación surgió en el marco de consultorías o proyectos que tenían como objetivo fomentar la participación ciudadana, fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, o directamente "mejorar" políticas y programas dirigidos a pequeños productores/as agropecuarios. Sin embargo, durante la realización de la investigación busqué distanciarme de esta postura analizando las políticas de desarrollo agropecuario más allá de su eficiencia y efectividad, para poner el foco en las relaciones entre actores estatales y no estatales, las dinámicas de colaboración y conflicto, y de qué manera estas interacciones han afectado el entorno político, económico, social y físico de los grupos campesinos. Siguiendo la misma lógica aplicada al estudio de las políticas públicas, la tesis se distancia de los análisis instrumentales y normativos del desarrollo, enfatizando la descripción y comprensión del funcionamiento y efectos de las iniciativas de desarrollo y la acción de diversos actores involucrados.

1.2. El estudio del Estado: discursos, prácticas y efectos de la estatalidad

Al recorrer la Región de Coquimbo es posible observar la presencia del Estado de distintas formas. Una de las cosas que me llamó la atención en todas las visitas son los caminos interiores que se encuentran en excelente estado. Algunos de ellos se han construido con recursos del Programa para Zonas Rezagadas, que consiste en la generación de una cartera de proyectos e inversiones para comunas vulnerables y aisladas de los servicios públicos y/o fuentes de trabajo (SUBDERE, s.f.). El programa es ejecutado por el Gobierno Regional con recursos propios y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)¹⁷. Este tuvo una primera etapa de implementación durante el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) en cuatro comunas: Canela, Combarbalá, Monte Patria y Punitaqui. En 2019 se inició una segunda etapa que incorporó a las comunas de La Higuera, Andacollo, Vicuña y Río Hurtado. Una de las ventajas del programa es que el criterio principal de

¹⁷ Todos los años la SUBDERE aplica un conjunto de indicadores de desarrollo territorial en todas las comunas de Chile. Las comunas que se ubican bajo la media de resultados de los indicadores aplicados son susceptibles de ingresar al programa.

evaluación de los proyectos no es su costo financiero, ya que no considera la rentabilidad social¹⁸ que en muchos casos desincentiva la realización de inversiones en zonas con baja densidad poblacional. En las visitas a estas comunas pude ver que no solo se ha financiado la construcción de caminos, sino también de áreas verdes, establecimientos educacionales y centros de salud, entre otros. El programa permite además generar cupos especiales para las comunas rezagadas en programas de otros servicios de Fomento Productivo, entre ellos, el Servicio de Cooperación Técnica del Ministerio de Economía (SERCOTEC).

El Estado también se encuentra presente a través de los municipios y sus oficinas, y de las sucursales del Banco Estado, el único banco estatal chileno. Cuando visité Canela en 2016 recién se había inaugurado una sucursal en la plaza central de la comuna y hasta 2023 continuaba siendo el único banco existente ahí (Sagredo, 2023). Algunas comunas cuentan también con delegaciones municipales rurales destinadas a atender a la población de las localidades más alejadas (Imagen 6).

Imagen 6. Delegación rural de la Municipalidad de Monte Patria en la localidad de El Palqui. Julio 2022



Fuente: Fotografía de la autora.

En relación con la actividad agrícola, también es posible observar la presencia estatal por medio de las obras de infraestructura. Las construcciones más emblemáticas son los sistemas de embalses, entre los que se destacan por su capacidad el embalse Puclaro en el valle del Elqui, los embalses Recoleta, Cogotí y La Paloma en el valle de Limarí y el embalse El Bato en la cuenca del Choapa.

¹⁸ Indicador utilizado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia para medir el aporte para la sociedad en su conjunto de proyectos de inversión estatal.

Cerca de zonas de grandes cultivos se observan canales y obras de acumulación de agua construidas con fondos de la Comisión Nacional de Riego (CNR). Por su parte, en localidades más alejadas se observan torres de agua potable rural financiadas por el Ministerio de Obras Públicas (Imagen 7) e infraestructura de riego intrapredial financiada por INDAP y la CNR.

Imagen 7. Torre de agua financiada por el MOP. Punitaqui. Enero 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

En muchas viviendas se ven letreros del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Productores Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS), ambos de INDAP, los que tienen como objetivo aumentar los ingresos de los hogares por medio de la entrega de asesoría técnica y recursos para la compra de insumos a pequeños productores agrícolas y ganaderos (Imagen 8). Existen también múltiples sedes e iniciativas de organizaciones sociales locales o regionales que han sido financiadas con fondos públicos.

Imagen 8. Predio beneficiado con el PADIS. Canela. Noviembre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

En consecuencia, el Estado en Coquimbo se encuentra presente de muchas y diversas formas, desde infraestructura a programas de capacitación y asesoría. A esto se suma que los organismos estatales presentes en el territorio no son solo de nivel local, sino que también de nivel regional y nacional. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, que es un organismo de nivel nacional, está compuesto por una Subsecretaría de Agricultura y seis servicios públicos asociados. Estos son: INDAP, la CNR, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), la Corporación Forestal (CONAF), Agroseguros y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Adicionalmente, existen cinco organismos privados asociados, los que financian su gestión con recursos ministeriales. Entre ellos se encuentran el Instituto Forestal (INFOR), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). A lo largo de la tesis se hará mención de algunos de estos servicios. Cada Ministerio, incluido el MINAGRI, cuenta además con una oficina y equipo regional denominados Secretaría Regional Ministerial (SEREMI). La CNR tiene una oficina regional ubicada en La Serena. INDAP tiene cinco oficinas de área en La Serena, Ovalle, Illapel, Combarbalá y Monte Patria. Esta última fue inaugurada a inicios de 2024 a petición del alcalde y los usuarios de este servicio en la comuna.

El MINAGRI no es el único servicio relevante para el diseño y ejecución de políticas orientadas a pequeños productores/as agropecuarios. El Ministerio de Economía, a través de la Corporación de Fomento (CORFO) y SERCOTEC tiene programas de inversión y fortalecimiento de la asociatividad. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia cumple un rol clave en definir quienes pueden ser beneficiarios de los programas existentes por medio del Registro Social de Hogares

(RSH), sistema que centraliza la datos socioeconómicos de los hogares provenientes de diversas fuentes¹⁹ y los clasifica en un tramo de vulnerabilidad. Por último, el Ministerio de Hacienda a través de su Dirección de Presupuestos (DIPRES) cumple un rol clave en asignar los recursos a distintos programas, monitorear resultados, evaluar su impacto y asegurar o no su continuidad. La Tabla 3 detalla la estructura organizacional de los organismos antes descritos, además de otros que se mencionarán posteriormente en el texto. A lo largo de la tesis se evidenciará que las acciones de estos servicios a menudo resultan contradictorias al momento de atender las necesidades de los pequeños productores agropecuarios locales.

La presencia de diversos servicios estatales en distintos formatos y niveles permite hacer un primer cuestionamiento a la idea de la ausencia del Estado de las zonas rurales. Dada esta realidad, y siguiendo a Mitchell (2006), parto de la base de que el Estado no es un actor delimitado, cohesionado y coherente en su actuar. Para esto resulta útil el enfoque la antropología del Estado que concibe la estatalidad como un proceso cultural y relacional que puede tener variados resultados. En esta línea, Sharma y Gupta (2006), en base a estudios en India, examinan la conformación del Estado enfocándose en las prácticas cotidianas y las representaciones. Por su parte, Nuijten (2003) visibiliza los aspectos simbólicos de la construcción del Estado, planteando que este se reproduce a través de las prácticas de representación e interpretación de las relaciones entre las personas y la burocracia, los conflictos entre actores y rituales, entre otros.

En el contexto latinoamericano, diversos autores han abordado el estudio del Estado desde una perspectiva que cuestiona la idea de un poder unívoco y que más bien propone que el poder estatal se construye a partir de la interacción entre varios actores, los que pueden pertenecer o no al sector público (Escalona, 2011a; Agudo Sanchíz, 2011; Hurtado Arroba, 2013; Agudo Sanchíz & Estrada Saavedra, 2017; Rojas, 2019; Valdivieso, 2019; Luján Verón, 2023). Dada la complejidad, incoherencia y falta de delimitación del Estado, Agudo Sanchíz y Estrada Saavedra (2017) proponen estudiar la estatalidad poniendo el foco en los procesos y prácticas y sus efectos, por sobre las instituciones. Esto, entre otras cosas, porque el Estado se puede concebir como un espacio de permanente negociación e incertidumbre, influenciado por fuerzas internas y de su entorno que determinan su configuración.

¹⁹ Entre ellas el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Ministerio de Educación y el Instituto de Previsión Social.

Tabla 3. Institucionalidad estatal para el trabajo con pequeños productores/as agropecuarios

Organismos estatales dependientes de la Presidencia de la República	
Ministerio de Agricultura	Subsecretaría de Agricultura Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) Organismos públicos asociados Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) Comisión Nacional de Riego (CNR) Corporación Nacional Forestal (CONAF) Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) Agroseguros Organismos privados asociados Instituto Forestal (INFOR) Centro de Información de Recursos Naturales (CIRN) Fundación para la Innovación Agraria (FIA) Instituto de Investigaciones Agrarias (INIA) Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura del Agro
Ministerio de Economía	Corporación de Fomento (CORFO) Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Evaluación Social Fondo de Innovación Social (FOSIS)
Ministerio de Hacienda	Dirección de Presupuestos (DIPRES)
Ministerio de Medio Ambiente	Servicio de Evaluación Impacto Ambiental (SEIA)
Ministerio de Obras Públicas	Dirección General de Aguas (DGA)
Organismos estatales autónomos	
Gobiernos Regionales (GORE) Municipios Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) Contraloría General de la República (CGR) Conservadores de Bienes Raíces (CBR)	

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

En consecuencia, para efectos de esta investigación, al hablar del actuar de los organismos públicos en conjunto con otros actores, sus lineamientos y resultados utilizaré el concepto de estatalidad. El concepto Estado (con mayúscula) lo utilizaré únicamente para referirme a la idea de Estadonación, por ejemplo, al hablar del Estado de Chile, o al citar o parafrasear personas entrevistadas que invocan la idea del Estado como un ente unívoco. En este contexto, el análisis de la estatalidad se llevará a cabo poniendo el foco en tres aspectos. Los primeros dos elementos corresponden a los discursos y prácticas, en coherencia con las propuestas de Mosse (2005) y Olivier de Sardan

(1995), que enfatizan la necesidad de estudiar tanto las dimensiones discursivas como las prácticas del desarrollo. El tercer elemento se centra en los efectos de la estatalidad sobre la distribución de recursos para la actividad agropecuaria, las dinámicas organizacionales y la diferenciación identitaria de los grupos campesinos.

Para Sharma y Gupta (2006), los discursos públicos son un primer mecanismo a través del cual la idea de Estado adquiere materialidad, ya sea en eventos, medios de comunicación, informes o cuentas públicas, entre otros. Para estos autores, el análisis de los discursos permite organizar las contradicciones e incoherencias de la estatalidad. Nuijten (2003), por su parte, destaca la importancia de observar los discursos que emergen en eventos públicos y rituales estatales, que, al combinarse con representaciones ya existentes del Estado en la población, pueden producir efectos inesperados de las acciones estatales. Por último, Escalona (2011a) plantea que el análisis de los discursos permite identificar los intereses y mecanismos de acción de los actores involucrados en el diseño e implementación de políticas públicas, programas e iniciativas de desarrollo.

Para el análisis de los discursos incorporo los planteamientos de Bajtín (1991)²⁰ quien propone que el lenguaje no es único ni unívoco, sino que existen múltiples lenguajes que pueden contradecirse entre sí. Esta idea se aplica a los distintos lenguajes y discursos sobre desarrollo rural de actores estatales, empresariales y organizaciones sociales, los cuales revelan posturas ideológicas sobre el mismo tema que comparten puntos en común, pero también presentan contradicciones. Bajtín también plantea la heterogeneidad interna de los lenguajes, lo que resulta relevante para identificar si dentro de los discursos de un mismo actor pueden coexistir contradicciones internas. Para efectos de este análisis, se busca identificar las diferencias discursivas entre los distintos organismos públicos que en conjunto representan al Estado. De Bajtín resulta también relevante el planteamiento de que bajo las expresiones lingüísticas subyacen visiones de mundo diferentes, lo que permite identificar las posturas ideológicas detrás de conceptos aparentemente técnicos y neutrales como el de desarrollo.

Las prácticas son una segunda forma de aprehender la estatalidad. Tanto Sharma y Gupta (2006) como Escalona (2011a) plantean que, para la población en general, la estatalidad se percibe como un conjunto de burocracias que, en la mayoría de los casos, son incoherentes entre ellas. A lo largo de la investigación se analizarán prácticas de asignación de recursos públicos, toma de decisiones

²⁰ Publicado originalmente en 1975.

y diálogo entre agentes estatales y organizaciones campesinas, y asesoría y atención en terreno a productores/as, regantes o emprendedores, entre otras, en las que están involucradas actores públicos y privados. Sharma y Gupta (2006) agregan que al ser repetitivas y parte de la vida cotidiana de las personas, las prácticas contribuyen a darle estabilidad y coherencia a lo estatal. De esta forma, al poner el foco en la labor a nivel micro de los actores públicos se puede comprender la forma de operar de lo estatal, diferenciándolo de lo no estatal, e identificar las adhesiones o resistencias que genera.

Un tercer elemento relevante son los efectos de la acción estatal, aspecto abordado por autores como Agudo Sanchíz y Estrada Saavedra (2017) y Mitchell (2006). Para Mitchell (2006) el estudio de los efectos contribuye a comprender la dinamicidad y contradicciones de la estatalidad, transformándose también en una forma de materializar la idea de Estado. En este ámbito, se vuelve relevante analizar los efectos inesperados que generan programas y políticas centralmente planificados cuando interactúan con actores e intereses en un momento y espacio específicos (Agudo, 2011), lo que Olivier de Sardan (2021) denomina la “brecha de implementación”. Esto porque tanto los efectos esperados como inesperados generan reacciones de adhesión o resistencia de distintos grupos, lo que conlleva a estos a hacer usos estratégicos del lenguaje, procedimientos y marcos simbólicos estatales y de su ambigüedad según sus fines (Agudo Sanchíz, 2011; Escalona, 2011b; Agudo Sanchíz & Estrada Saavedra, 2017).

En base a la conceptualización de lo estatal como un proceso, 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. En esta misma línea, Escalona (2011a) propone que la distinción público-privado se diluye al analizar las prácticas cotidianas de las personas y organizaciones con los organismos públicos. Este enfoque se aleja de nociones como la de las interfaces sociales para el estudio de iniciativas de desarrollo rural de Long (1989). La interfaz se define como aquel punto en el que diversos sistemas sociales se vinculan, generando discontinuidades estructurales. Una de las ventajas de este enfoque es que busca comprender significados, valores, relaciones de poder, conocimiento y estrategias que intervienen en dinámicas de desarrollo (Long & Liu, 2009). Lewis y Mosse (2006) destacan también el énfasis en cómo se producen y negocian los significados y valoraciones del desarrollo de los actores involucrados y la introducción de la noción de intermediarios como actores que operan y negocian roles, relaciones y representaciones de cada interfaz. No obstante, los mismos

autores critican la invisibilización de los conflictos de poder y la compartimentalización de actores, por ejemplo, Estado y sociedad civil. Por el contrario, Agudo Sanchíz (2014) propone hablar de un continuo de relaciones entre Estado y sociedad, las que implican tanto la construcción de discursos sobre dominación y poder como efectos prácticos en las poblaciones y territorios. Este enfoque se considera más apropiado, ya que supera la dicotomía Estado-sociedad, dando cuenta de la complejidad de las relaciones sociales en torno al desarrollo.

Por último, Gupta (2015) también plantea que las representaciones y prácticas de la estatalidad se ven afectadas por procesos transnacionales. El caso chileno ilustra esta dinámica, donde hechos que abarcan desde la Guerra Fría hasta la incorporación de lineamientos de organismos internacionales como FAO y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han influido en los objetivos e implementación de programas y políticas públicas. Este planteamiento también se considera relevante, ya que 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 asumiendo su configuración ambigua y compleja (Mitchell, 2006).

1.3. Debates sobre la acción colectiva: el análisis de las organizaciones campesinas en Coquimbo

Una característica relevante de la Región de Coquimbo, que motivó su selección como referente empírico, es que hasta antes de la promulgación de la PNDR el año 2020, era la única región que contaba con una Mesa de Desarrollo Rural y una Política Regional de Desarrollo Rural (PRDR). En la creación de estos instrumentos fue clave el rol del Consejo Campesino, organización regional que emergió como un resultado de la ejecución del Programa de Desarrollo de Comunas Pobres (PRODECOP), implementado por INDAP a fines de la década de 1990. Este tenía como objetivo el aumento de los ingresos de los pequeños productores agropecuarios por medio de la modernización de la producción y la inserción en los mercados nacionales. También se buscaba promover la participación ciudadana para lo cual se conformaron Consejos de Desarrollo Local (CDL) en los que participan dirigentes/as campesinos, alcaldes y equipos ejecutores de los proyectos. En paralelo, existía un Consejo Superior Regional conformado por dirigentes/as regionales, la Intendencia Regional, representantes de SEREMI y la Dirección Regional de INDAP.

A inicios de la década de los 2000 finaliza el PRODECOP, no obstante, varios CDL continúan funcionando. En los años posteriores se firmó un convenio entre INDAP y la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico²¹ con el objetivo de reactivar los CDL en todas las comunas por medio de la realización de elecciones democráticas. En este periodo, se elaboraron nuevos estatutos para los CDL, distintos a los establecidos por el PRODECOP y se conformó el Consejo Regional Campesino. Actualmente, el Consejo Campesino está compuesto por representantes de agrupaciones de crianceros, comunidades agrícolas, asociaciones gremiales, comités de agua potable rural, entre otros. El Consejo no es una agrupación formal con personalidad jurídica, sino que una instancia de articulación en la que participan voluntariamente representantes de otras organizaciones o personas individuales. Las y los miembros de la directiva del Consejo participan como representantes de los dirigentes/as de la región en la Mesa de Desarrollo Rural Regional.

En 2005, el Consejo Campesino elaboró una propuesta de lineamientos para las zonas rurales de la región (Ríos, 2019), la que sirvió como base para la PRDR que fue promulgada el año 2011 por Sergio Gahona, quien en ese momento era intendente y actualmente es Senador de la región. La PRDR tiene cuatro lineamientos base: i. el reconocimiento de una cultura rural en la región, ii. la descentralización en la toma de decisiones respecto a las políticas públicas, iii. el involucramiento del Gobierno Regional en el mundo rural con una mirada de coordinación y articulación multisectorial y, iv. la necesidad de incluir a todos los actores presentes en el mundo rural (incluido el empresariado) y la protección de la naturaleza. A partir de estos lineamientos, se definió como objetivo general de la política *“impulsar el desarrollo rural en la Región de Coquimbo que mejore continuamente la calidad de vida de las familias y la comunidad que la compone, en un esquema de sustentabilidad social, económica y medio ambiental”* (GORE Coquimbo, 2011, p. 7).

El año 2007 se inició un proceso de negociación para conformar una orgánica de representación regional del campesinado y habitantes de localidades rurales de la región, lo que derivó en la formalización de la Mesa Regional de Desarrollo Rural el año 2008 (Ríos, 2010; Gac, 2010; Ríos, 2019), la que continúa funcionando hasta el día de hoy. La diferencia entre los CDL y las Mesas de desarrollo Rural es que los primeros estaban orientados exclusivamente a grupos campesinos,

²¹ Asociación que agrupa a todos los municipios de la región con la excepción de La Serena, Coquimbo y Salamanca y que tiene como objetivo su representación ante organismos públicos y privados, el fortalecimiento de los instrumentos de gestión de cada municipio y el desarrollo de obras y proyectos de desarrollo local, protección del medio ambiente, turismo y salud, entre otros.

mientras que las mesas de desarrollo rural están compuestas por lo que una de sus dirigentes denomina “los actores de la ruralidad”, entre los que se encuentran representantes de pescadores artesanales, de los comités de APR, de las Juntas de Vecinos rurales, de los consejos consultivos de la salud, los microbuseros, las comunidades agrícolas, los comités pro casa, ambientalistas y grupos indígenas, entre otros. La implementación de las elecciones de gobernadores el año 2021, generó un nuevo cambio en la estructura de la mesa, ya que a los representantes de la Intendencia Regional (ahora llamada Delegación Presidencial Regional), se sumaron representantes de la Gobernación Regional electa²².

La MRDR no es la única instancia de diálogo entre organizaciones y autoridades. INDAP cuenta con Comités de Agencia de Áreas (CADA), instancias de carácter consultivo compuestos por cuatro dirigentes electos por sus pares que tienen como objetivo asesorar a los jefes/as de área. Existen también los Consejos Asesores Regionales (CAR) y el Consejo Asesor Nacional (CAN), los que replican la misma estructura de los CADA en los niveles superiores. Algunos de los miembros del Consejo Campesino participan o han participado también en los CADA o el CAR de Coquimbo. Una diferencia relevante entre ambos tipos de espacios es que los consejos de INDAP los integran únicamente usuarios de este servicio.

Ahora bien, no todas las organizaciones que agrupan a residentes de zonas rurales y/o pequeños productores/as agropecuarios se encuentran vinculados al Consejo Campesino o a los Consejos Asesores de INDAP. De hecho, durante el periodo del trabajo de campo conocí a varias personas con cargos dirigenciales que no conocían de su existencia. Esto se puede explicar entre otras cosas por la gran cantidad de organizaciones formales presentes en la región. En la Tabla 4 se detallan los distintos tipos de organizaciones identificadas y la cantidad de ellas inscritas en los registros oficiales y, que, en consecuencia, cuentan con personalidad jurídica. A esto se suma que estas organizaciones pueden estar afiliadas a organizaciones de nivel nacional. Al año 2024 existían 20 organizaciones campesinas de nivel nacional. La mayoría de ellas se orienta al trabajo con los campesinas y campesinos en general. Sin embargo, existen algunas que tienen un enfoque

²² Hasta el año 2021 la máxima autoridad de las regiones de Chile eran los Intendentes/as designados por el Presidente/a de turno. Esto cambió el año 2021 cuando se llevó a cabo la primera elección popular de Gobernador/a Regional. La ley que regula esta elección establece que, durante una primera etapa, se mantiene en paralelo la figura del Gobernador designado, el que pasó a denominarse Delegado/a Presidencial, a cargo de la coordinación de los servicios públicos en la región.

sectorial, entre ellas la Asociación Chile de Turismo Rural (ACHITUR) y la Red Apícola; o identitario, entre ellas la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI) y la Asociación Nacional Mapuche Newenche.

Tabla 4. Tipo y cantidad de organizaciones existentes en la Región de Coquimbo

Tipo de organización	Cantidad	Fuente
Organizaciones comunitarias territoriales o funcionales (Juntas de vecinos, clubes de adulto mayor, clubes deportivos, agrupaciones culturales, entre otros)	13,454	Registro Civil, 2023
Organizaciones de usuarios de agua (Juntas de Vigilancia, Asociaciones de canalistas y Comunidades de Aguas).	641	Dirección General de Aguas, 2022
Comités de Agua Potable Rural o Servicios Sanitarios Rurales	193	Dirección de Obras Hidráulicas 2019
Comunidades agrícolas	150	Censo 2017.
Sindicatos de trabajadores de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	70	Dirección del Trabajo, 2018
Cooperativas agrícolas	26	Dirección de Asociatividad y Cooperativas, 2024

Fuente: Elaboración propia.

En el campo de estudios de las organizaciones sociales existen diversas conceptualizaciones y abordajes. Por ejemplo, ya desde el siglo XIX, Tocqueville (2019)²³ generaba una distinción entre Estado y sociedad civil. A partir de esta, le asignaba el ejercicio del poder político al primero, mientras que en la sociedad civil ubicaba a los grupos intermedios que no son parte de la estatalidad. A partir de este enfoque, emergen definiciones estáticas de las organizaciones que consideran características como ser autónomas, voluntarias, sin fines de lucro, es decir que no reparten utilidades entre sus miembros; y privadas, esto es, que su existencia es independiente de organismos públicos y estatales (Salamon, Hems & Chinnock, 2000). En esta definición se excluyen los movimientos sociales que no cuentan con una estructura formal. Desde dicho enfoque se definen también distintas funciones que tienen las organizaciones en relación con la estatalidad; por una parte, representar los intereses de grupos específicos y, por otra, proveer servicios públicos (Salamon, Sokolowski & Haddock, 2017). Esta perspectiva resulta útil para generar información de nivel macro respecto a la participación en organizaciones, temáticas y objetivos de organizaciones categorizadas como no gubernamentales y sin fines de lucro. Sin embargo, no

²³ Publicado originalmente en dos partes en 1835 y 1840.

necesariamente permite captar cómo operan las organizaciones a nivel micro, ni las diferencias entre ellas.

Una situación que emergió como relevante en las primeras etapas del trabajo de campo fue que, en general, los habitantes de localidades rurales pertenecen a múltiples organizaciones de manera simultánea. Por ende, en una misma localidad puede haber cuatro o cinco organizaciones compuestas por más o menos las mismas personas. En su estudio en la Provincia de Córdoba en Argentina, Quiros (2020) plantea que en las zonas rurales la vida social funciona como una “malla enmarañada”²⁴ que es difícil de segmentar en campos temáticos. De esta forma, una misma persona tiene múltiples posiciones en distintas organizaciones, lo que aumenta la intensidad de la interdependencia entre las personas. Esta lógica es similar a lo observado en las localidades que visité en la región, lo que se constituyó en un hecho relevante tanto para el levantamiento como para el análisis de la información recopilada.

Un segundo enfoque para el análisis de las organizaciones es el de los movimientos sociales. Tarrow (1998) los define como acciones colectivas de personas con objetivos comunes que actúan fuera de las instituciones estatales, las cuales surgen en respuesta a cambios sociales, económicos o políticos que modifican sus oportunidades. Los movimientos cuentan con repertorios de acciones colectivas, como las protestas, que inicialmente son episódicas, pero con el tiempo pueden transformarse en una oposición sostenida a las élites y/o actores en posiciones de poder. Por su parte, Tilly (2004) conceptualiza a los movimientos sociales como acciones colectivas que buscan modificar inequidades políticas y sociales y defender los intereses de grupos específicos. En una revisión de diversas perspectivas para el estudio de los movimientos sociales, Tarrés (1992) plantea que esta perspectiva ha sido valiosa para visibilizar sectores sociales o políticos invisibilizados y revalorizar sus demandas específicas desde una perspectiva relacional. Este enfoque presenta limitaciones para el caso estudiado, ya que las primeras etapas del trabajo de campo evidenciaron que muchas de las organizaciones campesinas tienen como fin primordial la movilización de recursos públicos o privados para sus miembros o proyectos comunitarios, sin perseguir necesariamente objetivos políticos de transformación social o confrontación con las estructuras de poder existentes.

²⁴ Concepto tomado de Tim Ingold quien lo utiliza para referirse a la imposibilidad de segmentar el conocimiento en campos de estudios claramente demarcados. En Ingold, T. (2012). *Ambientes para la vida. Conversaciones sobre humanidad, conocimiento y antropología*. Trilce: Montevideo.

Dada la diversidad de organizaciones, objetivos y estrategias para alcanzar sus fines, se optó por utilizar el concepto de “prácticas organizativas” propuesto por Appendini y Nuijten (2008). En base a su experiencia de trabajo en localidades rurales en México, las autoras no generan clasificaciones rígidas de organizaciones y/o instituciones. Por ende, las prácticas organizativas se conciben como acciones y estrategias de los individuos para su subsistencia y el desarrollo de sus proyectos de vida, los que se pueden insertar dentro de una organización social, pero no son estáticas ni necesariamente corresponden a una acción política. Esta noción pone el foco en lógicas que siguen las personas para asociarse con otros, lo que puede incluir a actores estatales, no solo dirigirse contra ellos. Nuijten (2003) agrega que las prácticas se desarrollan en distintos campos de fuerza, cada uno con sus propias dinámicas. Siguiendo a Agudo Sanchíz y Estrada Saavedra (2017), también pueden existir prácticas organizativas de resistencia que utilicen los marcos simbólicos y culturales de actores políticos dominantes.

En este contexto, incorporo como concepto clave para analizar la interacción entre organismos públicos y organizaciones campesinas la noción de ensamblaje propuesta por Li (2007a). Esta hace referencia a la práctica de combinar diversos elementos, entre ellos, discursos, regulaciones, instituciones y medidas administrativas, entre otros, con el fin de generar un resultado de desarrollo. El concepto de ensamblaje se puede rastrear en el trabajo de Deleuze y Guattari (2010)²⁵ quienes lo definen como un estado de relación de distintos elementos, el que se distingue de una estructura. Este posteriormente ha sido aplicado por Bruno Latour en el marco de la teoría del actor red, o Tsing (2017) quien los define como agrupaciones de formas de vida, humanas y no humanas, con ritmos, escalas y trayectorias temporales divergentes. Un punto en común del uso del concepto es el énfasis en la dinamicidad tanto de los elementos que componen el ensamblaje como de las relaciones entre ellos. Al hablar de ensamblaje de desarrollo, Li (2007a) además pone el foco en la agencia de los actores y las relaciones entre ellos, y en la conexión de elementos que pueden o no ser coherentes entre sí. De esta forma, a lo largo de la tesis se buscará descifrar los distintos tipos de ensamblajes que emergen a partir de problemas, discursos, prácticas y articulaciones de actores en momentos específicos y que se van modificando a lo largo del tiempo.

²⁵ Publicado originalmente en francés en 1980.

1.4. Estatalidad, prácticas organizativas y relación con la naturaleza: aportes de la ecología política al análisis del problema de investigación

La Región de Coquimbo experimenta desde hace más de una década problemas de sequía y escasez hídrica, lo que ha orientado gran parte de las intervenciones estatales hacia el enfrentamiento y mitigación de esta situación. Para responder la pregunta por los conflictos en la distribución de recursos naturales, parto de la premisa de que los cambios en la distribución de recursos como tierra y agua no constituyen procesos enteramente naturales o inevitables, sino que son producto de las relaciones sociales, políticas y económicas entre actores que interactúan en el entorno biofísico. Esta mirada se inserta en el enfoque de la ecología política, el que busca identificar y explicar las fuerzas políticas en torno a la gestión de recursos naturales y el medio ambiente, así como los conflictos que emergen en los procesos de apropiación de recursos, enfatizando las relaciones de poder entre actores (Robbins, 2020).

La ecología política es una perspectiva interdisciplinaria que combina conceptos teóricos y metodológicos de las ciencias sociales, políticas y ambientales, la economía política y la antropología, entre otros (Bebbington, 2007a; Zimmerer, 2015; Robbins, 2020). Según Robbins (2020), este enfoque permite responder preguntas sobre la distribución de recursos naturales tales como cuáles son los intereses de los actores involucrados, quiénes asumen los costos y beneficios de las actividades humanas que impactan el medio ambiente, cómo estas actividades afectan las formas de subsistencia de distintos grupos, cómo se toman decisiones sobre políticas relacionadas con la gestión de los recursos, a quiénes benefician estos programas y cómo es la relación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil involucrados.

Diversos estudios sobre distribución de recursos naturales en Latinoamérica reconocen el rol del Estado en la relación de los humanos con sus entornos y, específicamente, en las condiciones de vida de los grupos campesinos (Swyngedouw, 2005; Bebbington, 2007a; Bebbington, 2007b; Rebañ & Alvarado, 2018). Esta perspectiva resulta relevante porque, al combinarse con el enfoque de la antropología del Estado, permite comprender mejor la influencia de los actores, discursos y prácticas estatales de distinto nivel en estos procesos. Asimismo, desde la ecología política también es posible analizar las prácticas organizativas de los grupos campesinos y sus estrategias de acceso, control y gestión de recursos naturales, así como sus formas de resistencia y adaptación frente a las dinámicas de poder que configuran la distribución de estos recursos.

1.5. Enfoque y diseño metodológico

En esta última subsección abordo con mayor detalle los aspectos metodológicos de la investigación, entre ellos, la construcción del caso de estudio, los principios que orientaron el trabajo de campo, las dimensiones de análisis y niveles de observación, explicitando las decisiones metodológicas tomadas durante el trabajo de campo y, finalmente, el proceso de análisis y construcción de la explicación.

Relevancia y construcción del caso de estudio

El objetivo de la investigación es analizar las características y configuración de la relación entre agentes estatales y distintas organizaciones de campesinos en el marco de políticas de desarrollo agropecuario, y los efectos de estas entre 1990 y 2023. Esta relación, en un espacio y tiempo específico se constituyen en la unidad de análisis. El referente empírico es la Región de Coquimbo, la que se constituye en un caso único con valor heurístico mediante el cual se busca describir y analizar las principales características del fenómeno de estudio (Gobo, 2012) y que además permite demostrar la tesis. Coquimbo tiene características comunes a otras zonas del país, entre ellas, la expansión de la agroindustria exportadora, la presencia de pequeños productores agropecuarios y de programas públicos para este grupo. Sin embargo, también tiene elementos particulares, como la existencia de espacios consolidados de diálogo entre organizaciones campesinas y organismos públicos, la prolongada sequía y la existencia de programas específicos para pequeños productores/as de la región. En consecuencia, si bien es un caso emblemático de relación entre la estatalidad y organizaciones campesinas, muchas de las situaciones que la zona experimenta actualmente, pueden potencialmente desarrollarse en otras regiones.

A diferencia de otras investigaciones que aplican el enfoque de la antropología del Estado en Chile (De la Maza, 2012; Rojas, 2019; Valdivieso, 2019; Miranda & Gac, 2020; Luján Verón, 2023; Castillo et al, 2024), esta investigación busca observar personas, organizaciones y sus interacciones con los agentes estatales en un territorio, y no en un programa u oficina específica. En las primeras visitas a la región pude observar que las organizaciones campesinas interactúan con la estatalidad por medio de diversos programas y oficinas públicas de distinto nivel, por lo que se consideró relevante explorar esta experiencia de interacción con múltiples actores y no solo con actores sectoriales o de nivel local. Esta decisión responde al interés por comprender las interacciones entre los actores sin limitarlas a las acciones y discursos de una sola política u oficina

pública, sino que en un contexto más amplio definido por límites territoriales. En esta línea, un referente relevante fue el trabajo de Hurtado Arroba (2013) en Ciudad de México que selecciona unidades territoriales específicas para analizar el vínculo de sus habitantes con la estatalidad en la gestión de necesidades cotidianas de diversos ámbitos.

De esta forma, Coquimbo no es solo un espacio físico o unidad administrativa. Siguiendo a Hurtado Arroba (2013), quien a su vez se basa en el trabajo de Baiocchi (2005) sobre políticas participativas en Porto Alegre, se buscó construir un “caso extendido” en el que analizar la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos. Si bien las observaciones se realizaron en su mayoría a nivel de localidad u organizaciones, estas se extienden al caso regional, cuya especificidad se utiliza para construir el argumento de la tesis. En otras palabras, se observaron interacciones a nivel micro con el fin de vincularlas al contexto más amplio de la región.

Principios metodológicos y acercamientos al trabajo de campo

En términos metodológicos, para la realización de la investigación incorporé principios y lineamientos de la etnografía, entendida como una herramienta para comprender un fenómeno de estudio desde la perspectiva de los actores involucrados, la cual emerge del trabajo de campo y la interpretación de quien investiga (Guber, 2013). Esta perspectiva resultó adecuada para conocer los discursos, prácticas y efectos de la estatalidad, y cómo opera cotidianamente la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos. Siguiendo a Baiocchi (2005) y Guber (2013), el uso de técnicas etnográficas permitió observar la coherencia entre discursos y prácticas de distintos actores, los aspectos performativos de sus acciones y aquello que se hace, pero no necesariamente se dice.

El levantamiento de información no se realizó en una sola localidad geográfica, respondiendo a la lógica de que el objeto de estudio es una relación entre actores a partir de la cual se configura la estatalidad, entendida como un proceso cultural dinámico. En este contexto, resultó útil la propuesta de etnografía multisituada de Marcus (1995) para abordar objetos de estudio que circulan en el tiempo y el espacio. De esta forma, el objeto de estudio es el proceso que se produce en distintos sitios, no sujetos específicos. Siguiendo los planteamientos de Marcus (1995), se optó por “seguir” las distintas dimensiones de la relación organizaciones campesinas-organismos públicos, considerando tanto las prácticas cotidianas como los discursos que emergen de las instituciones legales y los medios de comunicación. Según Marcus, la realización del trabajo

etnográfico en distintas locaciones conlleva inherentemente la comparación de dimensiones de análisis a través de las cuales se identifican lógicas de asociación entre los diversos sitios y actores observados.

Una vez iniciado el doctorado, realicé dos visitas exploratorias a la región en julio de 2022 y enero de 2023, con el objetivo de levantar información preliminar que permitiera delimitar mejor el objeto de estudio y las preguntas de investigación. En estas visitas me reuní con personas conocidas previamente que se mostraron muy interesadas en retomar el contacto. A través de entrevistas no estructuradas, reuniones y participación en seminarios y eventos públicos durante la primera visita, obtuve nuevos contactos, con la mayoría de los cuales conversé en la segunda ronda de pre-campo. En estos primeros acercamientos se priorizó visitar las tres provincias de la región. Cuando no fue posible programar entrevistas o visitas a dirigentes y organizaciones, se realizaron recorridos para observar los paisajes, infraestructura pública y privada, y actividades económicas de los lugares visitados.

Entre julio de 2023 y enero de 2024 realicé diez visitas de entre tres y doce días cada una. En general, encontré gran interés de las personas en conversar conmigo. Al explicarles mi trabajo, mi conocimiento previo de la región y que la investigación no había sido encargada por ninguna empresa o servicio público, la mayoría de productores/as y dirigentes/as contactados se mostraron dispuestos a colaborar para visibilizar a los campesinos ante los organismos públicos. Dado que realicé la mayor parte del trabajo de campo durante 2022 y 2023, años en casi no llovió en Coquimbo, muchas personas querían dar a conocer la situación crítica en la que se encontraban por la falta de agua. En numerosas ocasiones debí insistir en que no provenía de ningún servicio público y que conversar conmigo no resultaría en obtención de ayuda estatal.

El contacto con funcionarios/as públicos tampoco fue difícil, ya que muchos estaban interesados en dar a conocer su trabajo y los problemas que enfrentan por falta de recursos o de coordinación con otros servicios y entre los niveles nacional, regional y local. Mi conocimiento previo tanto de los programas de INDAP como de dirigentes/as de organizaciones campesinas nacionales y regionales también facilitó el acceso. En consecuencia, la apertura e interés de los distintos actores facilitó que el trabajo etnográfico tuviera carácter multisituado tanto en términos espaciales como de actores.

Dimensiones y niveles de observación

Tomando como base nociones de la antropología del Estado, durante el trabajo de campo se puso el foco en levantar información respecto a los discursos y prácticas de organismos públicos, organizaciones sociales y procesos globales que dan forma a la estatalidad (Gupta, 2015). Tomando elementos de la ecología política, se indagó en las formas de propiedad y acceso a recursos como la tierra y el agua, los conflictos asociados a estos procesos y el rol de la estatalidad en ellos (Bernstein, 2010; Robbins, 2020). Según lo propuesto por Appendini y Nuijten (2008) se levantó información sobre la participación en organizaciones, los objetivos de estas y otras formas asociativas en las que se vinculan. Finalmente, siguiendo a Mitchell (2006) se indagó en los efectos de la estatalidad en la cotidianeidad de las personas, además de las estrategias y respuestas frente a los efectos planificados y los inesperados de las acciones estatales.

De esta forma, se definieron siete dimensiones de observación, que emergieron de los conceptos teóricos antes presentados: Estas fueron: i. caracterización de los miembros de las organizaciones campesinas, ii. caracterización de las organizaciones, iii. discursos estatales sobre políticas, programas y espacios de participación para organizaciones campesinas, iv. prácticas de los organismos públicos en el territorio, v. alianzas y conflictos de las organizaciones campesinas con otras organizaciones, vi. mecanismos y estrategias de las organizaciones para la incidencia en políticas públicas y, vii. acciones y discursos que emergen del vínculo entre organizaciones campesinas y los organismos públicos en el entorno social y físico de los campesinos/as.

El levantamiento de información se realizó en cinco niveles de observación: internacional, nacional, regional, provincial y comunal. Aunque el foco del proyecto se sitúa en la escala regional y las subdivisiones provinciales y comunales, se consideró relevante observar las escalas internacional y nacional para comprender cómo los lineamientos de políticas públicas de estos niveles impactan en el ámbito local (Appendini & Nuijten, 2008). Para las escalas nacional e internacional realicé entrevistas y observaciones de seminarios en la ciudad de Santiago con dirigentes de gremios empresariales y organizaciones campesinas de nivel nacional y miembros de organismos internacionales, entre ellos FAO y la REAF-Mercosur. También participé en reuniones y realicé entrevistas con funcionarios/as de servicios públicos de nivel nacional, entre ellos INDAP y la CNR. La selección de los actores a contactar en estas escalas la realicé tomando como base información secundaria y datos mencionados por otros actores con los que interactué a

lo largo del trabajo de campo. Por ejemplo, el programa Agrocoop Innova²⁶ fue mencionado por varios de los entrevistados a nivel local, por lo que se ubicó a la persona responsable del programa a nivel nacional para entrevistarla sobre el funcionamiento de este.

La selección de actores de escala regional y provincial la realicé tomando en cuenta que la Región de Coquimbo está compuesta por 15 comunas, y que por motivos de tiempo y recursos no era posible visitarlas todas. En base a la clasificación que hace la PNDR de comunas urbanas y rurales, a los contactos levantados en las visitas exploratorias y a la disponibilidad de los actores, definí preliminarmente seis comunas a incorporar en el diseño metodológico: Coquimbo y La Serena (ambas urbanas) en la provincia de Elqui, Ovalle (urbana) y Monte Patria (rural) en Limarí, y Canela e Illapel (ambas rurales) en la Provincia de Choapa. Dada la extensión y las dificultades para trasladarse dentro de la Región, se priorizó también el hecho de que las comunas dentro de cada provincia fueran aledañas. Otro criterio que se consideró para la selección de las comunas fue que, en comunas costeras como La Higuera y Los Vilos, predomina la actividad pesquera sobre la agropecuaria, la que no es parte del foco central de la tesis.

La conurbación de Coquimbo y La Serena y Ovalle son las ciudades más grandes de la Región, con 513,860 y 118,696 habitantes respectivamente. Si bien son zonas urbanas, ambas tienen localidades rurales donde hay organizaciones campesinas y productores agropecuarios, por lo que se consideró relevante mantenerlas dentro de las comunas seleccionadas. Esto debido a que su carácter urbano incide en el tipo y cantidad de recursos públicos que se asignan a nivel comunal y en el tipo de vínculo que tienen las organizaciones con los funcionarios/as de los servicios públicos. Por su parte, se consideró relevante incluir comunas de las tres provincias de la región, ya que la experiencia de interacción con la estatalidad también puede variar según la ubicación territorial de las personas y su cercanía con la capital de la región.

Dentro de cada comuna tomé contacto con representantes de organismos públicos y organizaciones campesinas y gremiales de diversa índole. Una instancia clave para identificar actores relevantes fue la Mesa de Desarrollo Rural Regional. En esta participan dirigentes campesinos y funcionarios/as municipales de todas las comunas de la región, además de representantes del Gobierno Regional y la Delegación Presidencial. Otra estrategia para el levantamiento de contactos

²⁶ Programa de desarrollo e innovación para cooperativas agroalimentarias sostenibles ejecutado por la Fundación para la Innovación Agraria y el Ministerio de Agricultura.

fueron las visitas a las oficinas municipales, específicamente a las Oficinas de Fomento Productivo, las oficinas de los equipos PRODESAL-PADIS y/o las delegaciones municipales rurales. Cabe destacar que el levantamiento de información no se llevó a cabo exclusivamente en las seis comunas antes mencionadas, sino que hubo otras comunas que también visité para la realización de entrevistas, recorridos u observaciones de actividades específicas. En este grupo se encuentran las comunas de Paihuano, Andacollo y La Higuera en la Provincia de Elqui, y Río Hurtado, Combarbalá y Punitaqui en la Provincia de Limarí (Mapa 2).

Mapa 2. Lugares visitados durante el trabajo de campo.



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps (2025).

De esta forma, retomando lo planteado por Marcus (1995) respecto al trabajo etnográfico multisituado, no en todos los sitios levanté la misma cantidad de información, ni al mismo nivel de detalle. Hubo algunos lugares y personas que visité más de una vez por periodos extendidos, y

otros con quienes solo interactué en una única ocasión. También hubo diferencias en las formas de acercamiento e interacción entre los distintos tipos de actores, por ejemplo, entre funcionarios públicos y personas beneficiadas por programas estatales.

El acercamiento a los actores y espacios de interacción entre ellos se dio principalmente a través de la observación, la que realicé tanto en espacios e instancias de acceso público (por ejemplo, seminarios presenciales y virtuales u oficinas de servicios públicos en horarios de atención a público), en espacios a los que fui invitada especialmente por dirigentes/as (por ejemplo, reuniones convocadas por la CNR en localidades), y también en otros espacios en los que solicité permiso para asistir (por ejemplo, reuniones de Mesas de Desarrollo Rural comunal). Al identificar los tipos de observación del trabajo de campo, Guber (2015) distingue entre el participante observador, que adquiere un rol en las actividades en las que participa con el fin de cumplir sus objetivos de investigación, y el observador participante, que pone el énfasis en su rol de observador externo de las situaciones. En mi caso, siempre asistí a las reuniones desde mi rol de investigadora y con un postura de observadora participante. En ninguna de las instancias tuve una intervención activa en las discusiones, sino que solo participé como oyente o apoyando en tareas como registrar la asistencia o tomar fotos.

Siguiendo los planteamientos de Baiocchi (2005) y Creehan (1997), la participación en estos espacios me permitió observar directamente las prácticas de las personas, no solo aproximarme a ellas a través de respuestas a preguntas. Las observaciones fueron complementadas con entrevistas semiestructuradas y conversaciones informales. Las entrevistas se realizaron a dirigentes/as y miembros de organizaciones, así como a encargados/as de programas específicos. Las conversaciones informales se desarrollaron principalmente durante visitas a oficinas públicas o sedes de organizaciones, recorridos por zonas de cultivos y comunidades agrícolas junto con dirigentes, o de manera individual en traslados entre localidades.

En cada comuna seleccionada, intenté asistir al menos a una reunión de la Mesa de Desarrollo Rural comunal. Sin embargo, esto no fue posible, ya que en algunos casos las mesas no estaban activas, se encontraban en periodo de elecciones y por ende no estaban sesionando, o se realizaron de manera simultánea a otras actividades en las que participé. Otras instancias priorizadas fueron las reuniones convocadas por organizaciones con organismos públicos y asambleas de las organizaciones.

Dada la gran cantidad y variedad de organizaciones existentes en la región y al hecho de que en general, en una misma localidad hay varias organizaciones compuestas por las mismas personas, más que abordar una mayor cantidad o variedad de agrupaciones, se intentó abarcar distintas experiencias de vida y perfiles de productores/as dentro de cada comuna. Los levantamientos preliminares de información permitieron identificar como características relevantes en el tipo de relación que mantienen los y las campesinas con los servicios públicos el ser dirigente/a o no y el ser o no usuario de INDAP. Además de estos criterios, se buscó aumentar la heterogeneidad de las personas contactadas incorporando criterios como sexo, edad, lugar de origen y residencia y actividad principal.

En consecuencia, me reuní con hombres y mujeres; personas jóvenes, de mediana edad y adultos mayores; dirigentes y no dirigentes; productores agrícolas y crianceros caprinos; usuarios y no usuarios de INDAP y de los Programas PADIS/PRODESAL; y personas que han vivido siempre en el campo, algunos que se fueron y volvieron, y otros que se trasladaron desde la ciudad a alguna localidad rural. En total se realizaron 48 entrevistas formales (grabadas), 38 reuniones o conversaciones informales, 39 observaciones de actividades y 10 recorridos²⁷.

Una última fuente relevante de información fueron los documentos. Durante el periodo de julio de 2023 a enero de 2024 realicé un seguimiento diario a medios de prensa de la Región de Coquimbo y las redes sociales de organizaciones gremiales, organizaciones campesinas y servicios del Ministerio de Agricultura presentes en la Región de Coquimbo, la Revista del Campo (de frecuencia semanal en el diario *El Mercurio* de Santiago) y programas de radio de noticias locales. También revisé leyes, instructivos y reglamentos de servicios públicos, evaluaciones de programas y balances de gestión integral anual²⁸ de organismos como INDAP, la CNR, la Subsecretaría de Agricultura, entre otros. La Tabla 5 presenta las técnicas de levantamiento de información

²⁷ En estos totales se incluyen las actividades realizadas durante el trabajo de pre-campo en julio de 2022 y enero de 2023.

²⁸ Todos los servicios públicos en Chile tienen la obligación de realizar un Balance de Gestión Integral Anual (BGI), acto que es regulado por un decreto del Ministerio de Hacienda de 1999 que establece la presentación de 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 que incluya actividades, gestión financiera y de recursos humanos, y iv. desafíos para el año siguiente. Este documento debe ser entregado a la Dirección de Presupuestos y presentado en forma de cuenta pública al Congreso.

utilizadas en la investigación, detallando los objetivos específicos de cada una y las cantidades de actividades realizadas.

Tabla 5. Técnicas de levantamiento de información utilizadas

Técnica	Descripción	Objetivo	Cantidad
Observaciones participantes	Asistencia a seminarios presenciales y virtuales, visitas a oficinas de servicios públicos, participación en reuniones convocadas por CNR o INDAP en localidades, reuniones de Mesas de Desarrollo Rural regional y comunales, asambleas de organizaciones.	Levantar información respecto a actores participantes, oferta pública dirigida a grupos campesinos, demandas de las organizaciones de productores/as, formas de presentar información, mecanismos para alcanzar acuerdos, dinámicas de colaboración y conflicto.	39
Entrevistas	Entrevistas formales	Caracterización de las organizaciones campesinas y sus miembros (formas de acceso a la tierra y el agua, programas públicos a los que acceden, vínculos con organismos públicos y otras organizaciones, percepciones respecto a la acción estatal).	48
	Conversaciones informales	Levantar información respecto a los lineamientos que orientan la oferta estatal, la ejecución de programas e iniciativas públicas y los instancias de participación y diálogo con organizaciones campesinas.	38
Recorridos	Visitas a productores/as en sus viviendas o predios, a comunidades agrícolas y zonas de cultivos y pastoreo de animales.	Levantar información respecto a las actividades económicas realizadas en las localidades rurales y la infraestructura y servicios estatales existentes.	10
Análisis documental	Revisión de medios de comunicación (Revista del Campo y diarios regionales y provinciales).	Hacer seguimiento a las contingencias vinculadas a la actividad agropecuaria en la región.	N/A
	Revisión de redes sociales (X e Instagram).	Hacer seguimiento a las actividades de los organismos públicos (INDAP, CNR, municipios) y de las organizaciones campesinas de nivel nacional y regional.	
	Revisión de documentos oficiales (Leyes, instructivos, reglamentos, evaluaciones de programas, balances de gestión).	Conocer los lineamientos y objetivos, presupuestos, indicadores de seguimiento y evaluación, requisitos para los usuarios y resultados de programas e iniciativas estatales.	

Fuente: Elaboración propia.

Análisis y construcción de la explicación

A partir de las perspectivas teóricas presentadas, es posible plantear que los fenómenos estudiados en la tesis se abordan desde un enfoque procesual y relacional. Esto implica que la estatalidad, las organizaciones y los ensamblajes de desarrollo se asumen como realidades dinámicas, no estáticas y delimitadas. Estas varían en función de las relaciones y los intereses y relaciones de poder entre los actores involucrados, así como del contexto histórico y el espacio geográfico en el que se insertan.

Al analizar modelos de explicación lineal, Abbott (1988) plantea que estos se caracterizan por una postura ontológica en que la realidad está compuesta por entidades fijas con atributos invariables. Este modelo no considera que las características pueden cambiar en el tiempo ni que las relaciones entre ellas también se transforman. Asume que todas las causas están en el mismo horizonte temporal y son independientes de su contexto. Por el contrario, mi interés se centró en estudiar cómo se configura la relación entre Estado y organizaciones campesinas en Chile, asumiendo que, si bien esta relación tiene características estables, también ha variado a lo largo del tiempo. Siguiendo a Hirschman y Reed (2014), lo que se busca explicar es un proceso de formación de actores, específicamente, cómo las organizaciones campesinas de Coquimbo llegaron a ser lo que son hoy, y el proceso de formación de ensamblajes de desarrollo marcados por la gobernanza neoliberal y la globalización de la industria agropecuaria, que inciden en la relación entre estatalidad y organizaciones campesinas a nivel nacional, regional y local. Para esto, se parte del supuesto de que el objeto de estudio es dinámico e influenciado por la contingencia, y que resulta de la articulación de actores, prácticas y discursos que tienen impactos concretos en la vida social.

Junto con esto, busqué entender el sentido que le dan los actores a sus acciones y a sus interacciones con otros, y la lógica y racionalidad detrás de estas, las motivaciones que tienen los individuos para incorporarse a organizaciones campesinas y, desde estas organizaciones, interactuar con el Estado; las motivaciones de los agentes estatales que orientan el diseño y ejecución de las políticas estudiadas y las acciones de interacción con los restantes actores. Adicionalmente, se buscó comprender las interpretaciones que hacen los individuos de estos procesos, de sus acciones en ellos, y de las relaciones de colaboración o conflicto; y cómo estas se constituyen en discursos que tienen un efecto sobre su contexto y acciones. En línea con la

tradición de la sociología interpretativa, traté de vincular hechos y acciones concretas con los significados subjetivos que les dan las personas (Tarrés, 2013a).

Las observaciones, entrevistas y conversaciones, fueron registradas en grabaciones y/o notas de campo. Posteriormente fueron transcritas y organizadas en base a los temas de cada una de las secciones de la tesis utilizando el *software* ATLAS.ti. Para garantizar la validez de la información presentada se utilizó principalmente la triangulación de fuentes y métodos, buscando las convergencias de temas y categorías (Creswell & Miller, 2000). De esta forma, los hechos y situaciones que se incluyeron en el documento fueron mencionados por más de una persona y/o fueron verificados y complementados revisando medios de comunicación, informes, datos o sitios *web* de organizaciones o servicios públicos. Esto no quiere decir que se hayan excluido datos discordantes o incoherentes, sino que en los casos en que no se pudieron confirmar con otras fuentes o medios, esto se especifica en la redacción.

A lo largo del texto se hace referencia también a las distintas formas que adquiere una situación en los diversos lugares observados. Siguiendo a Marcus (1995), esto se utiliza principalmente para construir los argumentos por medio de la conexión de los sitios observados, explicitando cuando existen diferencias o variaciones de un fenómeno entre los distintos sitios. En general, no se hace referencia a comunas específicas, sino que a provincias. Esto para, en la medida de la posible, mantener el anonimato de las fuentes. Por lo mismo, no se incluyen los nombres reales de las personas, sino que se utilizan seudónimos y descripción de sus roles. A pesar de esto, el perfil público de ciertos entrevistados/as imposibilitará su total anonimización; no obstante, en ninguno de estos casos las personas solicitaron no dar a conocer sus nombres. Cuando se hace referencia a intervenciones de personas en eventos públicos, sí se mencionan cargos específicos.

Para responder a las preguntas de investigación, en un primer momento se hizo un ejercicio de inferencia analítica general, mediante el cual se revisaron enfoques teóricos y metodológicos para el estudio del desarrollo, la estatalidad, las organizaciones campesinas. En esta instancia, el foco estuvo puesto en entender las potenciales relaciones entre estos fenómenos y las condiciones en las que esta se desarrolla. Este marco podría resultar útil para identificar cómo en otros casos en los que es posible observar la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos, son similares o difieren entre ellos. En un segundo momento se llevó a cabo una inferencia analítica particular, al analizar el caso de estudio en función del marco teórico propuesto. Cabe destacar que

tanto el diseño general como las conclusiones de la tesis están orientados en mayor medida al análisis particular del caso de estudio, esto es, la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos en Coquimbo, por lo que los resultados no son completamente generalizables a otros contextos. Sin embargo, hay una posibilidad de generalización dada por el marco teórico y analítico elaborado a partir del cual se busca responder a la pregunta por cómo se configura la relación entre agentes estatales y organizaciones campesinas en el marco de la implementación de políticas de desarrollo agropecuario.

En síntesis, el diseño metodológico de la investigación se sustenta en un enfoque procesual, relacional e interpretativo y en una perspectiva etnográfica que permite analizar la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos en Coquimbo como un “caso extendido” con valor heurístico. La metodología utilizada integra principios de la antropología del Estado, sociología y antropología del desarrollo, sociología y la ecología política para abordar un objeto de estudio dinámico, que trasciende los límites de programas específicos y abarca la experiencia de las personas con la estatalidad en su conjunto. A través de la combinación de observaciones participantes, entrevistas y conversaciones, recorridos territoriales y análisis documental, desarrollados en múltiples niveles de observación, se buscó capturar tanto las prácticas cotidianas como los discursos institucionales que configuran la estatalidad y las relaciones entre organizaciones campesinas y agentes estatales en el marco de políticas de desarrollo agropecuario.

Parte 1: Acceso y distribución de la tierra y el agua para la actividad agropecuaria

Presentación

Las transformaciones territoriales experimentadas por Coquimbo en las últimas décadas responden a la confluencia de múltiples factores, entre los cuales destacan la sequía prolongada, la expansión de las industrias minera, agroexportadora e inmobiliaria, y la intervención estatal. Estos procesos han generado cambios significativos en el entorno biofísico de las localidades rurales, reconfigurando tanto la actividad agropecuaria como el acceso a los recursos naturales esenciales para su desarrollo. En este contexto, la siguiente sección analiza las relaciones entre personas, organizaciones, empresas e instituciones públicas en torno a la distribución y acceso a la tierra y el agua para la actividad agropecuaria, reconociendo que, si bien se distinguen analíticamente, estos recursos constituyen elementos indisociables en los procesos productivos agrícolas.

Para esto, utilizo el enfoque de la ecología política, el que combina elementos teóricos y metodológicos de distintas disciplinas con el objetivo de responder preguntas sobre los intereses de los actores involucrados en la distribución de recursos naturales, cómo se toman decisiones sobre políticas e iniciativas relacionadas con la gestión de estos y la distribución de los impactos positivos y negativos de las acciones humanas sobre ellos. La ecología política le da relevancia a los procesos históricos, legales e institucionales, los antecedentes contextuales y discursos que contribuyen a explicar una determinada situación, y las relaciones de poder entre distintos actores (Robbins, 2020).

La mercantilización de la tierra y la privatización del agua en Chile se han traducido en una serie de modificaciones en la regulación y en los discursos y acciones de agentes estatales y de los usuarios. En Coquimbo, estos tienen como resultado una gran variedad de mecanismos de acceso a la tierra y el agua, algunos de los cuales pudieron ser identificadas durante el trabajo de campo.

En el caso de la tierra, hay personas que declararon que los terrenos en los que viven y/o trabajan fueron entregados a su familia durante la Colonia, cuando los españoles se repartieron las tierras conquistadas. Hay quienes heredaron de sus padres porciones de tierra que estos recibieron de las haciendas expropiadas durante la reforma agraria, y quienes fueron beneficiados con la entrega de parcelas de tierra en el periodo posterior. Hay otros que son comuneros/as porque heredaron o compraron un derecho en una comunidad agrícola, y también quienes arriendan o viven de allegados donde sus familiares que son comuneros/as. Hay quienes arriendan porciones de tierras para cultivar o criar animales, y quienes trabajan de manera informal en tierras que no les

pertenecen. Y también hay quienes dejaron todo en Santiago o La Serena y se compraron una casa y/o terreno para vivir en el campo. Esta variedad de formas de acceso convive con el creciente fenómeno de la expansión urbana por parcelas de agrado. Las parcelaciones se han dado de manera regular, por medio de la venta de terrenos privados o la segregación de comunidades agrícolas, y de manera informal, a través de tomas y ventas de loteos en zonas periurbanas y rurales que no cumplen con la regulación ni cuentan con acceso a servicios básicos.

En el caso del agua es importante distinguir entre dos tipos de zonas. Por una parte, están aquellas donde se puede acceder a fuentes de agua naturales o artificiales para regadío, entre ellos, ríos y canales. En estas zonas, una primera forma común de acceso al agua para riego²⁹ es poseer una fracción o más de derechos de agua. Varios de los entrevistados que poseen las tierras en las que viven y/o trabajan, mencionaron que esta venía con derechos de agua. Estos se expresan en acciones que permiten la extracción de una cantidad de litros de agua por segundo de un cauce específico. La cantidad de acciones disponibles, su precio y el volumen de agua que se puede extraer dependen de cada cauce.

Un segundo grupo son las áreas que dependen de la lluvia para su acceso a agua, lo que se conoce como zonas de secano. Entre quienes no poseen derechos de agua y/o habitan en zonas de secano, el acceso se da principalmente a través de pozos o vertientes naturales que se encuentran dentro de una propiedad individual o comunidades agrícolas, los que son de propiedad común. Por ende, se debe solicitar autorización para su uso. La siguiente cita ilustra las diferencias en las formas de obtener agua y los efectos que esto tiene en la posibilidades de subsistencia de los hogares:

"Por mi comunidad [agrícola] pasa el canal (...) y nosotros no podemos acceder a sacar agua si no tenemos acciones. Yo deslindo a metros con una [propiedad] de los Frei Ruiz-Tagle³⁰ que exportan paltos [aguacate], y nosotros tenemos que sembrar trigo con la esperanza de la lluvia de rulo del secano, y ellos exportan paltos. De hecho, mi hijo chico me decía si acaso yo era floja porque no tenía verde [las tierras] como los vecinos. Después, ahora que son adultos, se han podido dar cuenta de cómo es la desigualdad, como es este maldito dinero, que si yo tengo plata compro acciones de agua que se transan en lo comercial". (Entrevista a dirigente regional, Provincia de Limarí, agosto de 2023).

²⁹ Se especifica que es agua para riego porque el acceso y distribución de agua potable para consumo humano en zonas rurales depende principalmente de los Servicios Sanitarios Rurales o la entrega de agua que hacen los municipios, procesos que funcionan con una lógica diferente a la del agua para riego. Si bien a lo largo de la investigación se hará referencia al acceso a agua potable en la Región de Coquimbo, este no constituye un foco principal de la tesis.

³⁰ Eduardo Frei Ruiz-Tagle fue Presidente de la República entre 1994 y 2000.

Dada la escasez hídrica que experimenta la región, en muchos casos las personas que cuentan con recursos monetarios han recurrido a la compra de agua para sus animales o para regar. Esta se adquiere de personas que tienen fuentes de agua y camiones aljibe³¹ para trasladarla. Al momento del trabajo de campo, una camionada de agua valía alrededor de US\$45. También se observó el caso de personas que habitan cerca de algún embalse y que sacan agua de ahí para sus cultivos y/o animales. En estos casos, se recurre a vacíos legales para justificar su uso, ya que el agua utilizada no se traslada a ninguna parte, por ende, se considera que no es un robo.

El registro de la totalidad de los derechos de agua existentes en el país es un proceso que al año 2023 aún estaba incompleto, por lo que en Coquimbo es posible encontrar casos de personas que tienen derechos, pero no inscritos en la Dirección General de Aguas. También hay quienes arriendan derechos de agua o quienes, no teniendo acceso a derechos o turnos, pueden de todas formas acceder a agua de canales. El ejemplo más concreto de esto es el agua que corre por los canales y que no corresponde a ningún turno de riego, la que puede ser usada libremente, lo que se conoce como “agua de teja”. Existen también los derechos consuetudinarios, que corresponden a aguas no inscritas que ya se utilizaban al menos cinco años antes de la promulgación del Código de Aguas de 1981. Esta diversidad de situaciones ilustra que el acceso regular a agua no siempre es posible entre los pequeños productores/as de la Región de Coquimbo, por el contrario.

A continuación, se detallan los principales elementos y conceptos que se utilizarán en el análisis de la distribución del agua y la tierra en Coquimbo. En primer término, se hace referencia a conceptos de apropiación, acumulación y neoliberalización de la naturaleza provenientes de la geografía crítica. Segundo, se toman elementos de los estudios agrarios para abordar los procesos de diferenciación social de los grupos campesinos y el acceso y exclusión de recursos naturales, en ambos casos desde una perspectiva de economía política. Estos se complementan con elementos de la antropología política para observar las prácticas organizativas en torno al acceso a recursos. La síntesis de estos elementos permite analizar la disponibilidad y distribución de los recursos naturales en Coquimbo como una serie de procesos que son el resultado de relaciones de poder entre distintos actores.

³¹ La capacidad de los camiones aljibe varía entre los 10,000 y los 30,000 litros.

Geografía crítica: apropiación de recursos naturales, acumulación de capital y neoliberalización de la naturaleza

Una primera perspectiva relevante para el análisis de las transformaciones ambientales es la economía política. La apropiación y degradación de la naturaleza es una característica intrínseca del régimen de producción capitalista, lo que a su vez se relaciona con los procesos de acumulación e industrialización (Robbins, 2020). Smith (2008), en un análisis de la concepción de la naturaleza en los escritos de Marx, plantea que desde esta perspectiva se reconoce una unidad entre el ser humano y la naturaleza a través del trabajo. En este contexto, la transformación de la naturaleza puede tener como objetivo la producción para la subsistencia (valor de uso) o el intercambio (valor de cambio). Asimismo, el autor plantea que en el régimen capitalista se agrega el principio de acumulación a la relación entre naturaleza y humanos, lo que implica que el proceso de apropiación de la naturaleza y la producción se expande a una escala global. En paralelo, se desarrollan también configuraciones estatales que a través de diferentes funciones contribuyen al proceso de explotación y acumulación capitalista.

En este contexto, O'Connor (2001) reconoce una contradicción del modelo capitalista, ya que, al apropiarse de la naturaleza a escala global y buscar maximizar las utilidades, se sobre explotan los recursos naturales, destruyendo las condiciones ecológicas para la reproducción del capital. Para efectos de los grupos campesinos, la degradación ecológica afecta directamente el acceso a recursos para la actividad agrícola. A esto se suman otros factores como las escasas oportunidades de empleo en las ciudades y el aumento de la pobreza (Cano Castellanos, 2024a) que dejan a la población rural en una situación de vulnerabilidad. Considerando lo anterior, desde la ecología política se releva la necesidad de conocer quién controla los medios de producción, de quién y de dónde se extraen los recursos para la producción y quién se apropia de las ganancias generadas (Robbins, 2020).

Ubicándose dentro del marco de la ecología política, Whitehead, Jones y Jones (2007) analizan el vínculo entre Estado y naturaleza poniendo el foco en la producción de concepciones políticas y territoriales de esta última. Los autores plantean que ambos están estrechamente vinculados, por una parte, porque la concepción de la naturaleza como algo que se puede gobernar emergió como parte del proceso de configuración del Estado-nación. En consecuencia, a través de mecanismos tecnológicos, institucionales, territoriales y administrativos la estatalidad le da forma a la

naturaleza. Por otra parte, plantean que, al tratar de encuadrar la naturaleza, la estatalidad reconfigura su forma institucional y sus prácticas. A esto agregan que el planteamiento marxista sobre el funcionamiento del Estado moderno como marcado por el sistema capitalista en el que ha emergido es de suma relevancia para el análisis de la estatalidad.

En esta línea Castree (2008a, 2008b) propone que la explotación y apropiación de la naturaleza también se puede enmarcar en un proceso de neoliberalización. Para este autor, la neoliberalización no es un proceso homogéneo ni coherente. Este puede estar compuesto de diversas políticas, discursos y prácticas, los que se diferencian en función de distintos espacios y temporalidades y tienen variados efectos. No obstante, de estos procesos se pueden abstraer ciertos elementos comunes como la privatización y mercantilización de recursos naturales, y la desregulación o rerregulación respecto a la provisión de servicios en favor del sector privado o la sociedad civil³². En términos ideales, Castree (2008a) evidencia que el neoliberalismo es un proyecto social, ambiental y global a través del cual se renegocian los límites entre Estado, mercado y sociedad civil con el objetivo de que una mayor cantidad de aspectos de la vida de las personas sea manejada con una lógica mercantil, la que se asume como el mejor mecanismo para distribuir bienes y servicios.

Castree (2008a, 2008b) también busca identificar las expresiones de neoliberalización de los entornos biofísicos en distintas partes del mundo. De esta forma, llama “soluciones ambientales” a ciertas estrategias que permiten, por una parte, que los actores empresariales continúen acumulando capital en contraposición a fuerzas que se oponen al sistema capitalista y, por otra, que el Estado cumpla con sus funciones evitando crisis fiscales, de racionalidad o de legitimación. A partir de lo anterior, Castree (2008a, 2008b) plantea que los Estados cumplen un rol clave en posibilitar el proceso de neoliberalización de la naturaleza con el fin de acumular capital, ya que son un ente clave en la regulación de las relaciones entre humanos y su entorno natural. Por último, también rastrea los efectos negativos y positivos de los procesos de neoliberalización de la naturaleza en contextos sociales y ecológicos específicos. Estos son enunciados en términos de pérdidas o ganancias de acceso a recursos e injerencia en su distribución, inequidad e inclusión de grupos marginados o protestas contra las reformas neoliberales, entre otros (Castree, 2008b).

³² Estos elementos fueron descritos con mayor detalle en el Capítulo 1.

En síntesis, los conceptos de la geografía crítica y la ecología política recién presentados permiten abordar los procesos de explotación de la naturaleza y acumulación de capital que se dan a escala global, los que inciden tanto en la producción de la estatalidad, así como en la distribución de recursos naturales entre distintos actores. De esta forma, resultan útiles para entender que los procesos de mercantilización, privatización y concentración de la tierra y el agua en Coquimbo se insertan en procesos globales de apropiación y neoliberalización de la naturaleza y acumulación de capital a partir de la actividad minera y agrícola. También permiten abordar la acumulación de capital, la neoliberalización y la estatalidad como procesos configurados y reconfigurados por las prácticas y discursos de distintos actores con intereses heterogéneos y dinámicos, los que varían según el contexto temporal y geográfico. En el caso específico de Coquimbo, son relevantes los discursos y prácticas particulares de los actores estatales, empresariales y campesinos, y también aquellos que emergen de la interacción entre ellos.

Estudios agrarios: Diferenciación campesina en torno al acceso a recursos naturales

Otra perspectiva que resulta útil para el análisis del acceso y distribución de recursos naturales son los estudios agrarios. Hacia mediados de los años 1970, estos se enfocaron en la racionalidad, naturaleza y estructura de las economías agrícolas (Bernstein & Byres, 2001). Más recientemente, con los cambios en los modos de producción agrícola y el crecimiento de la industria agroexportadora los estudios agrarios han puesto el foco en temas como la subsistencia a través de la actividad agrícola en un contexto de transformación ambiental, la heterogeneidad de los movimientos campesinos y su resistencia a los procesos de neoliberalización, y las nuevas formas de acumulación y desposesión en zonas rurales, entre otros (Borras, 2009). En síntesis, los estudios agrarios han intentado responder a la pregunta por el desarrollo de la agricultura en un contexto de reconfiguración de las relaciones de producción y formas de acumulación a escala global (Akram-Lodhi & Kay, 2009), lo que se ha llevado a cabo desde distintas perspectivas.

Un primer foco ha sido la diferenciación de clase en las economías agrícolas. Desde una perspectiva de economía política, un factor clave de la diferenciación y transformación agraria son los cambios en los regímenes de propiedad, es decir, comprender quién es dueño de qué (Bernstein, 2010), y los cambios en el acceso y control sobre los activos para la producción (Akram-Lodhi & Kay, 2009). En este punto, resulta clave hacer referencia a las discusiones sobre propiedad, acceso y exclusión de recursos naturales.

Desde sus inicios, los estudios agrarios en Chile han tomado la propiedad o tenencia de la tierra, los regímenes laborales y el destino de la producción, como factores para la diferenciación agraria. A partir de estos, se han definido categorías como hacendados o grandes propietarios, inquilinos, peones, empresarios/as agrícolas y campesinos/as (Baraona, Aranda & Santana, 1961; Bengoa, 1988; Gómez, 2000). Descontando a los arrendatarios, estas distinciones presentan escasos matices entre quienes actualmente no son propietarios de tierra.

En este contexto, se considera relevante la propuesta de Ribot y Peluso (2003), quienes en relación con el acceso a recursos naturales proponen distinguir los conceptos de acceso y propiedad. Los autores definen acceso como la habilidad de beneficiarse de un recurso, mientras que la propiedad se relaciona con un derecho o demanda socialmente reconocido. El acceso a un recurso se configura a partir de las redes de poder de una persona o grupo, las que a su vez se componen de una serie de mecanismos, procesos y relaciones sociales que varían según el momento histórico y la escala geográfica en la que se sitúan. Así, las posibilidades de beneficiarse de un recurso están en constante cambio dependiendo de la posición social del individuo o grupo y el poder que ostentan en sus relaciones sociales. El beneficio es un punto común entre los conceptos de acceso y propiedad, ya que ambos abordan las relaciones de cooperación o conflicto en torno a la apropiación, acumulación, transferencia y distribución de beneficios. No obstante, la propiedad es solo uno de los factores en la red de relaciones que determinan los flujos de beneficios.

Ribot y Peluso (2003) señalan que el acceso a los recursos posee una dimensión político-económica que permite distinguir entre tres grupos de actores: quienes controlan el acceso, quienes buscan mantenerlo y quienes intentan obtenerlo. Estos grupos pueden diferir significativamente en los valores y significados que asignan a un mismo recurso. Los autores establecen que quienes poseen capital y manejan redes de poder tienen los medios para controlar el acceso a los recursos, ubicándose así en una posición dominante dentro de la estructura social. En este sentido, el análisis del acceso permite mapear los flujos de intereses y beneficios, identificando tanto los mecanismos mediante los cuales se obtiene, mantiene y controla el acceso a los recursos, como las relaciones de poder que subyacen a estos procesos.

Un último punto relevante de la propuesta de Ribot y Peluso (2003) es la distinción que hacen entre acceso basado en derechos y acceso basado en mecanismos estructurales y relacionales. En el primer grupo distinguen, por una parte, el acceso legal, basado en derechos otorgados por ley,

costumbres o convenciones sociales, lo que usualmente se reconoce como propiedad. En general, estos mecanismos asignan el control del acceso a los agentes estatales, por lo que los individuos deben vincularse con ellos. Por otra parte, reconocen el acceso ilegal a recursos, el que igualmente está basado en derechos, pero funciona en oposición a las leyes y costumbres, operando a través de la coerción y otros medios no legitimados socialmente. Por último, entre los mecanismos estructurales y relacionales distinguen el acceso a tecnología, capital, mercados, trabajo u oportunidades de trabajo, conocimiento, autoridades o acceso a través de una identidad social, entre otros. Los autores reconocen que estas categorías son heurísticas y que en la realidad se pueden traslapar entre ellas.

Tomando como base la propuesta de Ribot y Peluso (2003), Hall, Hirsch y Li (2011) sugieren como concepto opuesto al acceso, la exclusión. Para esto, hacen referencia a la tierra, entendiendo la exclusión como la interacción entre poderes de regulación, la fuerza, el mercado y la legitimidad. En el caso de la regulación y la fuerza, se plantea que esta puede venir de actores estatales o no. El mercado excluye a través de los precios y los incentivos para la propiedad individual, mientras que el poder de la legitimidad se funda en las bases morales de las demandas de exclusión. Agregan que todo proceso de acceso a la tierra de una persona o grupo implica a su vez un proceso de exclusión, ya que para poder hacer uso de ella se requiere de la certeza de que otros no se la van a apropiar. Por ende, la exclusión del acceso a recursos no es un proceso intrínsecamente negativo.

Hall, Hirsch y Li (2011) proponen centrar el análisis en los actores y procesos que dan forma a la exclusión, reconociendo una gran heterogeneidad de actores. Entre ellos, distintas agencias estatales que pueden tener agendas contradictorias, pequeños y grandes propietarios, prestamistas, arrendatarios, ONG internacionales, movimientos sociales y empresas nacionales y transnacionales. En este contexto, los autores relevan la importancia de entender las motivaciones e implicancias de la exclusión para distintos grupos, buscando así distanciarse de las posiciones analíticas que asumen que la acumulación y desposesión de recursos naturales es llevada a cabo solamente por el Estado o grandes corporaciones. Así, se plantea que la exclusión también puede surgir de acciones de comunidades o pequeños productores en desmedro de otros, o lo que Li (2010) denomina microprocesos de desposesión. Estos corresponden a procesos de pequeña escala, o escala local, en contraposición a las prácticas de acumulación del capitalismo global.

Para efectos del análisis del acceso y exclusión a la tierra y el agua de los pequeños productores de Coquimbo, lo relevante de estas propuestas es que permite comprender que las múltiples formas de acceso y exclusión son resultado de las relaciones de poder entre actores que buscan acceder a ellos, por ende, son procesos dinámicos y determinados por su contexto geográfico y temporal. También son un reflejo de los intereses de los actores involucrados en ellos, los que a su vez pueden ser cambiantes e incoherentes, dando pie a relaciones de colaboración o conflicto que varían a lo largo del tiempo.

El acceso a recursos naturales y las dinámicas organizativas del campesinado

En el marco de los estudios agrarios también es posible identificar un interés en la acción política, los movimientos sociales campesinos y las formas de resistencia en zonas rurales frente a las transformaciones generadas por el capitalismo contemporáneo en las economías agrícolas (Borras, 2009). Sin embargo, el foco de esta investigación está en las prácticas y dinámicas de las organizaciones campesinas en relación con el acceso y distribución de la tierra y el agua, las que no necesariamente se pueden homologar con la acción política o de resistencia. En este contexto, retomo la antropología política y el concepto de prácticas organizativas que hace referencia a las acciones y estrategias que se llevan a cabo en conjunto con otros con el objetivo de subsistir (Nuijten, 2003; Appendini & Nuijten, 2008).

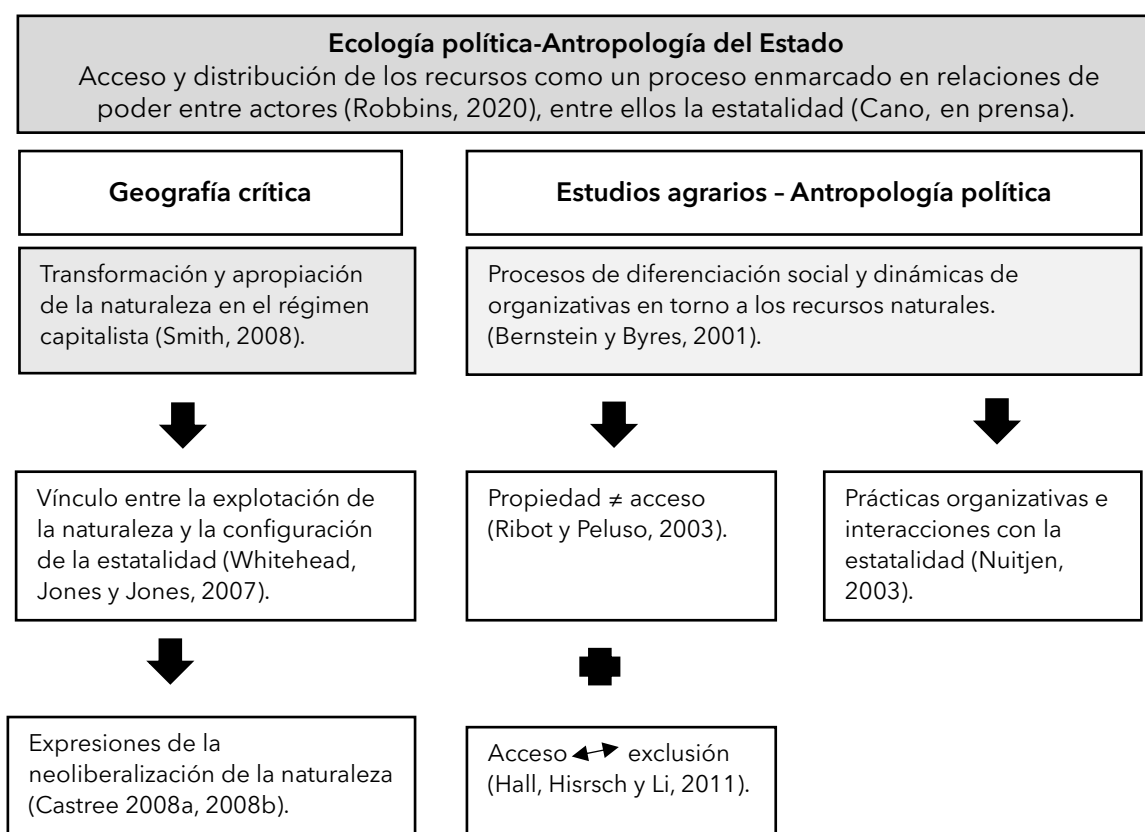
En su trabajo sobre las prácticas organizativas de los habitantes de un ejido en México, Nuijten (2003) se propone analizar cómo estas prácticas dan cuenta de las relaciones de poder a nivel local. También busca comprender patrones en las prácticas organizativas en torno al acceso a recursos y la forma en que estas son moldeadas por las interacciones con la estatalidad. En el caso de Coquimbo, este enfoque resulta útil para analizar el funcionamiento y las motivaciones de organizaciones que tienen como principal función la administración de recursos naturales, por ejemplo, las comunidades agrícolas y las organizaciones de usuarios de agua. Al igual que las acciones de los agentes estatales, estas responden a variados intereses que pueden ser dinámicos e incoherentes entre ellos.

Aportes de la ecología política y su convergencia con la antropología del Estado

La ecología y la antropología política ofrecen una serie de elementos que permiten entender la relación entre organismos estatales, actores empresariales y organizaciones campesinas en torno a la distribución de la tierra y el agua con fines productivos, los que se sintetizan en la Figura 1.

En primer término, se considera relevante la centralidad que se le da a los procesos político-económicos de nivel local y global que inciden en el acceso y exclusión de la tierra y el agua. Esto conlleva que el acceso y exclusión no se conciben como características fijas o estáticas, sino que como procesos que varían según los intereses de los actores y las interacciones y relaciones de poder entre ellos.

Figura 1. Síntesis enfoques teóricos para el análisis del acceso y distribución de recursos naturales.



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, se incorpora la visión que, si bien hay actores que se encuentran en una posición dominante o marginada en cuanto al acceso a recursos, esta puede variar según el contexto. Este planteamiento se considera útil, ya que permite abordar de mejor manera los matices existentes en los procesos de acceso y exclusión de la tierra y el agua, trascendiendo las contraposiciones propietarios-no propietarios o empresarios-campesinos, entre otras. Por el contrario, se pone el foco en las demandas y estrategias de distintos actores, entre ellos los organismos públicos y organizaciones campesinas, para enfrentar situaciones como la falta de agua y la pérdida de tierras.

En este contexto adquiere relevancia la antropología del Estado, que permite analizar cómo la estatalidad opera en las relaciones de poder que definen los procesos de acceso y distribución de recursos naturales (Cano, en prensa). En Coquimbo, tanto para la tierra como para el agua, se observa que la regulación estatal, pasada y vigente, y las acciones de los organismos públicos inciden directamente en estos procesos distributivos. Paralelamente, las OUA y comunidades agrícolas que actúan como propietarias y/o administradoras de recursos desarrollan diversos patrones de prácticas organizativas e interacciones con la estatalidad. Esta compleja configuración genera tensiones al momento de distribuir recursos naturales en un contexto de escasez hídrica y disminución de superficies cultivables, conflictos que trascienden la división entre propietarios y no propietarios para incluir también disputas entre los diversos actores involucrados en la gestión de estos recursos.

De esta forma, la siguiente sección buscará responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los principales mecanismos actuales de distribución de tierra y agua en Coquimbo y qué rol cumplen los organismos públicos y las organizaciones campesinas en este proceso? ¿Qué grupos se han visto en mayor medida beneficiados o perjudicados en términos de acceso a tierra y agua? ¿Qué efectos tienen las acciones de los actores estatales, empresariales y campesinos en agravar y/o mitigar los problemas de concentración de la tierra y la escasez hídrica en la región? ¿De qué manera ha cambiado el discurso estatal y el de las organizaciones administradoras de recursos a raíz de las transformaciones ambientales que se han experimentado en la región?

Capítulo 2. El Estado, el mercado y la propiedad común: actores y procesos en el acceso y exclusión a la tierra

En Coquimbo existe una gran heterogeneidad de formas de acceso a la tierra con fines productivos, las que varían desde la propiedad formal por medio de la compra o herencia, hasta el uso informal, pasando por el arriendo y los acuerdos de palabra para la explotación. No obstante, existe una percepción entre los entrevistados/as de creciente dificultad para acceder a tierras de cultivo y/o pastoreo de animales. Esta situación se asocia tanto a las tierras de comunidades agrícolas como a las de propiedad individual de pequeños productores agropecuarios.

Según datos del Censo agropecuario de 2007, la producción agropecuaria en la región se concentra en explotaciones de gran tamaño, de más de 10 hectáreas, las que, si bien representan solo el 10% de las explotaciones en la región, equivalen al 97% de la superficie explotada. Por su parte, aquellas explotaciones de menos de 20 hectáreas representan el 82% de las explotaciones, pero solo el 1% de la superficie explotada (ODEPA, 2019). Ahora bien, según datos de la Sociedad Agrícola del Norte (SAN) la superficie cultivada bajó de 51,000 hectáreas en 2010 a 28,000 en 2023, representando una caída de 55% que el gremio atribuye principalmente a la falta de agua (Roco, 2023). Esta disminución incidiría a su vez en la distribución de las tierras para cultivo.

En este capítulo se abordarán cuatro procesos que han influido en las posibilidades de acceso y exclusión a la tierra de los pequeños productores/as agropecuarios de la región. Estos son i. las ventas de tierras agrícolas para la construcción de viviendas; ii. la expansión de la agroindustria; iii. las expropiaciones de tierra para infraestructura pública y comunitaria y; iv. los procesos internos de las comunidades agrícolas. A través del análisis de estos procesos argumento que, la estatalidad, a través de las distintas regulaciones existentes, ha cumplido un rol clave en, una primera etapa, favorecer el acceso a la tierras de los grupos campesinos. Sin embargo, posteriormente, ya sea por su acción directa en la creación de un mercado de tierras y/o por la inacción frente a los resultados de la distribución a través del mercado, ha favorecido la exclusión. En estos procesos las organizaciones campesinas no han tenido un rol trascendental, siendo la excepción las comunidades agrícolas como propietarias de tierras colectivas, quienes en base a sus procedimientos internos también pueden mitigar o facilitar los procesos de acaparamiento de tierras de actores externos y favorecer o agravar la exclusión de la tierra de sus miembros.

Tomando como base a Hall, Hirsch y Li (2011), los procesos descritos se ordenan partiendo por aquellos que se ven en mayor medida influenciados por las fuerzas del mercado, hasta aquellos en los que estas operan de manera más débil. Se analizan los procesos identificando las fuerzas que promueven el acceso o exclusión a la tierra, los mecanismos de mercantilización y acumulación de tierra, las prácticas organizativas de los grupos campesinos y el rol de la estatalidad en cada uno de ellos. En algunos casos, los procesos descritos se observan en terreno como amenazas de exclusión y no como procesos ya concretados; no obstante, se consideró relevante mencionarlos, ya que dan cuenta de tensiones latentes entre actores que se insertan en procesos de mayor alcance.

2.1. Ventas de tierras agrícolas para la construcción de viviendas

Mientras estuve en Ovalle haciendo trabajo de campo me hospedé en la casa de unos conocidos en el sector Puerta del Sol, ubicado en la salida norte de la ciudad. Es una zona de condominios de casas nuevas, alejada del comercio y servicios y a la que no es fácil acceder en transporte público. Tanto mis anfitriones como uno de los dirigentes ovallinos que entrevisté me comentaron que los terrenos donde se ubica Puerta del Sol solían ser tierras de cultivo. Daniel, dirigente de una organización campesina regional y agricultor que reside en una localidad rural y trabaja en una comunidad agrícola afuera de la ciudad, me cuenta que él arrendaba tierras para cultivar en ese sector y/o accedía por medierías. Menciona que también existía un sistema de porcentajes: los dueños de los terrenos ponían la tierra y el agua y los agricultores ponían todo lo demás y luego les pagaban el 20% de lo producido. Me cuenta que, dado que el plano regulador de Ovalle promovió el crecimiento de la ciudad hacia el norte, recientemente todos esos terrenos se urbanizaron. En la misma zona se ven letreros de venta de parcelas de agrado, algunos incluso dicen “con agua y electricidad” (Imagen 9). Muchas de estas tierras solían pertenecer a comunidades agrícolas que se segregaron y se vendieron para la construcción de viviendas o para monocultivos de palta (aguacate) y otras hortalizas.

Las provincias de Elqui y Choapa experimentan situaciones similares, enmarcadas en un proceso más amplio de urbanización de zonas rurales en Chile que se ha desarrollado tanto de manera regular como irregular. Este fenómeno se manifiesta particularmente a través de la proliferación de parcelas de agrado, categorizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) como un tipo específico de asentamiento humano rural. Estas se definen como propiedades de pequeña extensión que no constituyen explotaciones agrícolas, caracterizadas por edificaciones residenciales

modernas destinadas a grupos de nivel socioeconómico medio y alto, ubicadas en las proximidades de centros urbanos relevantes (INE, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y Observatorio de Ciudades UC, 2020). En la práctica, las parcelas de agrado representan un cambio efectivo en el uso del suelo de rural a urbano que, sin embargo, no se refleja en los instrumentos de planificación territorial (Contreras, 2019).

Imagen 9. Letreros de venta de tierras de comunidades agrícolas en Ovalle. Agosto 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

Estudios recientes dan cuenta de una expansión exponencial de las parcelas de agrado³³ durante las últimas dos décadas, las que ya no solo funcionan como segundas viviendas, sino que han emergido también condominios de viviendas permanentes. La expansión de las parcelas tiene efectos socioambientales asociados a la reducción de suelos agrícolas y conflictos territoriales por el uso de los suelos y agua, entre otros (INE, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y Observatorio de Ciudades UC, 2020; Contreras, 2019). El crecimiento explosivo llevó a que, durante 2022, el MINAGRI emitiera un decreto de prohibición de nuevas parcelaciones en caso de que estas se constituyan en una amenaza para los sistemas agro-productivos.

Un caso de conflicto por la venta de tierras agrícolas para inversiones inmobiliarias en Coquimbo se dio en la localidad de Huentelauquén en la comuna de Canela. Huentelauquén es una localidad costera donde se ubica la Comunidad Agrícola Huentelauquén. En 1995, la comunidad vendió parte de sus tierras a una inmobiliaria, que loteó las tierras y construyó un condominio de casas de playa. La construcción de estas viviendas derivó en que la playa de Aguadulce, ubicada en el sector del mismo nombre, fuese cercada, impidiendo el acceso a los habitantes de Canela quienes tradicionalmente visitaban esta playa con fines recreativos. Recién en el año 2015 los canelinos pudieron volver a la playa de Aguadulce gracias a la constante presión que ejercieron organizaciones locales frente a las autoridades nacionales y regionales, y a un cambio en la normativa de bienes nacionales que estableció la obligación de habilitar acceso a las playas, riberas de lagos y de ríos (Sagredo, 2023). En este caso sí se dio un conflicto entre la empresa inmobiliaria y los habitantes de Canela, quienes por medio de protestas y presión a las autoridades lograron recuperar el acceso a la playa, pero este no es siempre el caso.

Tomando como referente empírico a la Comunidad Agrícola de Huentelauquén, Gallardo Fernández y Saunders (2018) evidencian que la expansión de las industrias minera y de energía eólica, y el aumento de los desarrollos inmobiliarios en las zonas costeras de Coquimbo han implicado una disminución de la superficie de tierras que se encuentran bajo esta forma de

³³ Bengoa (1988) rastrea el origen de este tipo de vivienda en la segunda mitad del siglo XIX cuando, a raíz del crecimiento de las exportaciones de trigo desde Chile a California, surgió una burguesía comercial ligada a la actividad agrícola a través de la banca y casas comerciales que otorgaban préstamos a los productores agrícolas. Este grupo habría sido el que inició la tendencia de adquirir, como segundas viviendas, pequeñas propiedades en zonas rurales, pero sin fines agrícolas, las que eran conocidas como “quintas de descanso y agrado”.

tenencia. Esto por medio de dos mecanismos principales: la venta de los goces singulares con o sin aprobación de la asamblea, lo que no está permitido según la legislación vigente, y la distribución de nuevos goces singulares a comuneros que posteriormente los venden. Los autores concluyen que en las última décadas, las comunidades agrícolas se han vuelto más vulnerables y permeables a la venta de tierras, proceso en el que empresas inmobiliarias, mineras y agroexportadoras, autoridades y los miembros de las comunidades están activamente involucrados.

Una comunidad agrícola que visité en la Provincia de Limarí permite ejemplificar de qué manera los miembros de la comunidad han sido parte activa en el mercado de tierras; de los más de 80 comuneros registrados, solo 25 están al día con el pago de sus derechos. Muchos han muerto y sus herederos no han reclamado los derechos, no obstante, la mayoría vendieron: “¿Por qué vendieron? Porque ya estaban adultos y no tenían como sostener, pagar derecho [a la comunidad], pagar impuesto, así que han vendido y ahí están recogidos en una rukita³⁴” (Entrevista a Antonio, presidente Comunidad Agrícola provincia de Limarí, octubre 2023). El aumento de la demanda de tierras ha ido aparejado también con el aumento de los avalúos fiscales de las propiedades ubicadas en zonas rurales y de las contribuciones que se deben pagar por ellas, lo que según algunos dirigentes/as ha puesto en riesgo la permanencia de los campesinos y campesinas en sus tierras. De este modo, la venta de tierras se constituye en una acción de supervivencia, la que en general, se realiza de manera individual, y no siempre de manera regular. Esta situación ejemplifica lo que Bernstein (2010) denomina crisis de reproducción simple³⁵, proceso que afecta a campesinos que ya no logran generar ingresos suficientes para mantenerse en la actividad agrícola, lo que los conduce a comodificar su subsistencia mediante estrategias como la venta de tierras. Según Bernstein, este fenómeno constituye una de las principales causas de la descampesinización contemporánea.

En este contexto, se ha configurado una forma de estatalidad que, al permitir la creación y libre operación de un mercado de tierras, ha favorecido a quienes tienen más recursos en términos de acceso a tierra. Ahora bien, el creciente problema de las parcelaciones irregulares ha llevado a que en los últimos años surjan intentos de los organismos públicos por frenar su aumento. Por ejemplo, afuera de una las delegaciones rurales de la Municipalidad de Coquimbo hay un letrero sobre la

³⁴ *Ruka* significa casa en mapudungun. En este caso se utiliza el concepto “rukita” para referirse a una vivienda de materiales muy precarios.

³⁵ En inglés “*simple reproduction squeeze*”.

prohibición de ventas de terrenos de menos de 5,000 mt² (Imagen 10). Una funcionaria me cuenta que tuvieron que instalarlo después de detectar que muchas personas venden terrenos de 1,000 mt² como parcelas de agrado, práctica prohibida por la normativa vigente³⁶. Otro ejemplo fue la campaña “No más loteos irregulares” del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), cuyo afiche observé pegado en la sede de una comunidad agrícola de la Provincia de Choapa. Junto a este hay un oficio enviado a los alcaldes el año 2018 para informar de la campaña que tenía como objetivo invitar a la población a denunciar los loteos “hechizos” o “brujos” a través de un portal en línea. El sitio web del MBN caracteriza a quienes venden loteos irregulares como estafadores, ya que los compradores de tierras nunca podrán acceder a un título de dominio formal (Ministerio de Bienes Nacionales, 2018). Esta iniciativa se complementa con un decreto del Ministerio de Agricultura promulgado en 2022 que prohíbe la parcelación de tierras cuando esta ponga en riesgo la disponibilidad de suelos productivos.

Imagen 10. Delegación Municipal Rural Cordillera, Coquimbo. Septiembre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

A raíz del crecimiento de las tomas de terrenos periurbanos de Coquimbo, en diciembre de 2023 comenzó a operar una Comisión Regional para las Zonas Periurbanas en la que participan representantes de la Delegación Presidencial, Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Ministerio de Obras Públicas (MOP), MINAGRI y Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), entre otros. Uno de los participantes de esta instancia me comenta que en los últimos

³⁶ La ley permite subdivisiones de mínimo 0.5 há.

años ha aumentado notoriamente la venta de terrenos que no tienen factibilidad de servicios básicos, y que las personas que habitan en ellos solicitan ayuda a los entes gubernamentales para corregir esta situación. Adicionalmente, a mediados de 2024, el gobierno ingresó para discusión en el Congreso un proyecto de Ley para la “protección del territorio y la vida rural” que busca evitar las estafas y ventas de terrenos en zonas que no cuentan con acceso a servicios básicos (Gobierno de Chile, 2024).

En base a los poderes de exclusión identificados por Hall, Hirsch y Li (2011), se observa que en relación con el fenómeno de las parcelaciones operan dos poderes principales. Por una parte, el poder del mercado, a través del cual se ha observado un aumento en la demanda de tierras agrícolas para usos productivos o inmobiliarios. En este contexto, los pequeños propietarios/as de tierra han tenido un escaso margen de maniobra para hacer frente al aumento de la demanda por tierras.

La existencia de un mercado de tierras en Chile no sería posible sin la presencia de una segunda fuerza de exclusión: la regulación estatal. El proceso de redistribución de tierras realizado en la segunda mitad de la década de 1970 fue clave para la liberalización de tierras que antes estaban en manos de grandes hacendados o habían sido traspasadas a trabajadores agrícolas durante la reforma agraria. Por otra parte, la ausencia o falta de actualización de instrumentos de regulación y planificación territorial a nivel de los gobiernos comunales, también ha facilitado el crecimiento de la oferta de tierras para residencias particulares, sin que necesariamente estas sean aptas para vivir. No obstante, a medida que se visibilizan los efectos adversos del proceso de urbanización por parcelaciones, han surgido propuestas para modificar esta regulación, generando limitaciones a la venta de parcelas. Se observa así un creciente interés en mitigar los efectos de la distribución de tierras a través del mercado en los procesos de exclusión de poblaciones rurales. No obstante, la reciente promulgación de estas medidas no permite contar con evidencia sobre su efectividad.

El surgimiento de un mercado de tierras no solo incentivó la expansión urbana por parcelaciones. También facilitó la expansión de la agroindustria, proceso que se analiza en la siguiente subsección.

2.2. Expansión de la agroindustria y sus efectos en el acceso y exclusión a la tierra

Un segundo proceso que ha incidido en el acceso y exclusión a tierras de los pequeños productores/as agropecuarios ha sido la expansión de la agroindustria. Cerda (2016) plantea que durante la dictadura militar se implementaron medidas que tuvieron como consecuencia la

precarización del sector agrícola, entre ellas la expansión de la agroindustria y la mercantilización de la tierra, en las que la regulación y las políticas estatales exportadoras jugaron un rol activo. La autora demuestra que, tras la redistribución de predios expropiados durante la reforma agraria entre pequeños productores, la falta de apoyo estatal posterior llevó a que aproximadamente el 40% de los campesinos beneficiarios terminaran vendiendo las tierras recibidas. La crisis económica de 1982-1983 derivó en que más de 180,000 predios se transaran en el mercado a inicios de esa década, contribuyendo a la expansión del mercado de tierras. En esta línea, un estudio sobre acaparamiento de tierras en Latinoamérica evidencia que Chile es uno de los países en los que se ha dado una concentración de tierras y capital sustantiva, específicamente en los sectores de producción de frutas, lácteos, vinos, semillas, aves y conservas (Borras, Franco, Kay & Spoor, 2011). Los autores evidencian también un elevado acaparamiento por parte de empresas mineras, ganaderas y forestales.

La comuna de Monte Patria, en la cual es posible encontrar una alta presencia de grandes y medianas empresas productoras de uva, resulta ilustrativa de este proceso. La comuna tiene acceso a los embalses Cogotí y La Paloma, construidos en las décadas de 1930 y 1960 respectivamente. Esto facilitó que durante la década de 1980 se diera un importante crecimiento de los cultivos de uva para exportación, periodo en el cual se instalaron los primeros centros de empaquetamiento en la comuna, uno de ellos propiedad de Antonio. Antonio es uno de los pocos pequeños productores agrícolas que conocí que vende sus productos a empresas agroexportadoras. Cuando lo entrevisté en octubre de 2023, relató que durante la década de 1990 llegaron a la zona empresas familiares que invirtieron en la uva de exportación. Esto aparejado con la construcción de carreteras y puentes incentivó a los productores de uva, entre ellos él, a comprar tierras a particulares o comunidades agrícolas. Actualmente una parte importante de las tierras de la comunidad está en manos de empresarios agrícolas de diversos tamaños que concentran la mayoría de los derechos.

Raúl es hijo de agricultores que recibieron tierras durante la reforma agraria también en Monte Patria. En la actualidad él se dedica principalmente a la dirigencia de un sindicato de productores agrícolas independientes de la comuna que tiene cerca de 80 socios, lo que complementa con el comercio, un trabajo en el municipio y la recuperación de cultivos con semillas tradicionales en una sede comunitaria de su localidad. La primera vez que me reuní con él a mediados de 2022 comentaba: *“Esta era zona de puros parceleros y ahora tú encuentras muchas empresas y pocos parceleros. El Estado no hizo nada para evitar que eso pasara. Tuvo culpa cuando empezaron a*

firmar los TLC [tratados de libre comercio] (...)”. (Entrevista a Raúl, Presidente sindicato provincia de Limarí, julio 2022). Esta frase da cuenta del cambio en la propiedad de la tierra desde los pequeños productores/as hacia empresas, lo que fue posible, entre otras cosas, gracias al impulso que le dieron sucesivos gobiernos a la exportación de productos agrícolas. En este contexto, varios de los dirigentes/as entrevistados hacen una distinción entre “empresarios” y “parceleros”, o entre “empresarios agrícolas” y “pequeños agricultores”, destacándose que los primeros adquieren tierras en desmedro de los segundos.

Raúl también cuenta que durante los años ochenta y noventa muchos pequeños productores adquirieron deudas con las empresas de mayor tamaño que no pudieron pagar: *“Los sobregiraron y endeudaron a los chicos y terminaron perdiendo las parcelas”* (Entrevista a Raúl, Presidente sindicato provincia de Limarí, julio 2022). Concluye que muchos de los socios de su sindicato no son propietarios y tienen que arrendar o cultivar tierras de manera irregular, ya que las tierras de mejor calidad y con acceso a agua están en manos de las empresas agrícolas de mayor tamaño. Junto con esto, se ha dado la venta de derechos de agua por parte de pequeños productores a empresas dado el mayor poder adquisitivo de los segundos y la necesidad de los primeros: *“(…) con el [riego por] goteo comenzó a sobrar el agua y la gente empezó a vender sus acciones de agua. Les ofrecieron mucha plata y vendieron. Con lo poco que se quedaron estuvieron bien algunos años, pero con la sequía empezó a faltar agua y ya habían vendido”*. (Entrevista a Raúl, Presidente sindicato provincia de Limarí, julio 2022). Esto se traduce en que hay campesinos/as que tienen tierras, pero no agua para cultivarlas.

En línea con lo planteado por Bernstein (2010), se observa que la venta de tierras o derechos de agua se transforma en casi la única alternativa viable para los pequeños productores en un contexto de vulnerabilidad y precarización de sus condiciones de vida. La venta de tierras para la supervivencia es más común que los procesos de usurpación por parte de las empresas, no obstante, estas últimas no son inexistentes. En octubre de 2023 visité a Felipe, criancero y socio de una agrupación de crianceros y del Consejo Campesino de la comuna. Lo primero que Felipe me relata es que las tierras ubicadas frente a su casa pertenecen a una empresa agrícola que, según su información, las adquirió de manera irregular. Durante mi visita, me explicó que su familia habita tierras recibidas por sus antepasados en la época colonial, pero que en los años cincuenta un empresario extranjero inscribió irregularmente terrenos que pertenecían a su abuela. Desde entonces, estas tierras han sido vendidas o rematadas en múltiples ocasiones, terminando siempre

en manos de empresas agrícolas. En 2022, la empresa propietaria más reciente ejecutó el desalojo forzoso de algunos familiares, destruyendo con maquinaria sus viviendas y la infraestructura de empaquetamiento. Felipe relata que como familia han intentado en reiteradas ocasiones demostrar la propiedad del terreno, pero que “la ley” no los ha favorecido. Para enfrentar legalmente a la empresa que ocupó los terrenos debieron iniciar un juicio que perdieron porque, según Felipe, la empresa contaba con mayores recursos económicos y mejores abogados.

En consecuencia, al igual que en el caso de la exclusión de tierras generada por los procesos de urbanización, la fuerza del mercado de tierras, reflejada en la alta capacidad de pago de las empresas agrícolas y la necesidad de saldar deudas o generar ingresos de los pequeños propietarios/as, ha facilitado la exclusión de estos de la propiedad de la tierra. Si bien hay personas que arriendan tierras para cultivo, el no ser propietarios los expone a una mayor vulnerabilidad en caso de término de los contratos de arriendo o en caso de no producir lo suficiente por falta de agua. Este es el caso de varios de los socios del sindicato que preside Raúl que visité en enero y octubre de 2023, entre ellos, Diana y Elías, una pareja de mediana edad de agricultores que arriendan un terreno. El dueño se los arrienda por un máximo de tres años, lo que los obliga a cultivar hortalizas, ya que la uva, que en general se vende a mejor precio, requiere de una mayor cantidad de años para recuperar la inversión. Cuando conversé con ellos estaban preocupados porque el dueño había puesto el terreno a la venta y al parecer había interesados en comprar.

De esta forma, se evidencia que el crecimiento de la agroindustria, promovida durante el régimen militar, pero luego continuada en los gobiernos democráticos, ha generado diversas formas de despojo y exclusión a la tierra del campesinado, entre ellas las ventas regulares, la pérdida por endeudamiento o las compras a personas que no cuentan con información adecuada o suficiente. En este proceso, opera la fuerza de mercado y también la desprotección de ciertos grupos frente a la regulación que juega a favor de quienes tienen mayor conocimiento y/o recursos para contar con asesoría legal. Borrás et al (2011) plantean que el acaparamiento de tierras por parte de empresas alimentarias en países como Argentina, Brasil y Uruguay se facilita porque no existe una preocupación especial desde la estatalidad por el potencial carácter turbio, corrupto o desinformado de los acuerdos sobre las tierras. En el caso de Coquimbo, esto ha tenido como efecto la exclusión del acceso a tierras de grupos campesinos y, siguiendo a Quiros (2019), la precarización de las condiciones de vida debido a la pérdida de la propiedad de un capital que permite la generación de ingresos.

2.3. Expropiaciones de tierra desde el Estado para infraestructura pública

En la comuna de Monte Patria existe una agrupación de agricultores que no son propietarios ni arrendatarios de tierras conformada a inicios de la década de los 2000 y que cuenta con aproximadamente 50 miembros. En octubre de 2023, su presidenta me relataba que la organización agrupa a descendientes de agricultores/as cuyas tierras fueron expropiadas durante la construcción de uno de los embalses de la comuna, y que actualmente utilizan las tierras que bordean el agua acumulada en el embalse para sus cultivos o el pastoreo de animales. El terreno en el que se ubica el embalse pertenece al Ministerio de Bienes Nacionales, con quienes los agricultores tenían un acuerdo para su uso. No obstante, la administración del embalse depende de una organización de usuarios de aguas, quienes en varias ocasiones han intentado expulsarlos por la fuerza.

En 1968, la localidad de El Palqui, en Monte Patria, fue trasladada de ubicación debido a la construcción del embalse La Paloma. En entrevistas realizadas durante 2008 y disponibles en el sitio web del Archivo Nacional de Chile³⁷, exagricultores comentan las dificultades relacionadas al traslado del pueblo. Una problemática central fue que las compensaciones por los terrenos expropiados se calcularon según el avalúo fiscal y no el precio de mercado, lo que resultó perjudicial para los afectados. Los testimonios también mencionan que no pudieron trasladar sus animales debido a que las viviendas asignadas en el nuevo asentamiento no tenían espacio suficiente. Inicialmente, muchas familias se resistieron al traslado, pero una vez que se llenó el embalse y sus tierras se inundaron, se vieron forzadas a abandonarlas. Situaciones similares se produjeron a fines de la década de 2000 con la construcción del embalse Puclaro en la provincia de Elqui, período en el cual surgieron conflictos entre las autoridades y la población rural local debido a los procesos de expropiación de tierras, erradicación y relocalización (Castillo, 2015).

La construcción de embalses ejemplifica uno de los mecanismos de exclusión llevado a cabo por entes estatales de tierras presentes en la región. La expropiación de tierras para la construcción de infraestructura pública también se implementó a inicios de la década de 1990 cuando se construyó la segunda vía de la carretera Panamericana y para la instalación de torres de transmisión eléctrica. Si bien muchos de estos proyectos son concesionados a actores privados, la estatalidad cumple un rol clave en su promoción y en implementar el marco regulatorio que permite la expropiación o

³⁷ Sitio Memoria Siglo XX. <https://www.memoriasdelsigloxx.cl/601/w3-propertyname-528.html>. Aportes de archivos de distintas personas.

compra de tierras. A diferencia de los procesos de pérdida de tierras por la venta para proyectos inmobiliarios o para la agroindustria, las expropiaciones han generado acciones de protesta y conflictos con las autoridades. Entre ellas se destacan las manifestaciones, la interposición de recursos de protección por tronaduras y la constitución de un comité de las familias erradicadas por el Embalse Puclaro, las que, si bien no detuvieron la construcción del embalse, sí permitieron la negociación de compensaciones a los afectados (Castillo, 2015). También se destaca el caso de la agrupación de agricultores sin tierras, quienes, a pesar de las múltiples amenazas de desalojo, han continuado utilizando los terrenos aledaños al Embalse Cogotí, e incluso han logrado el apoyo de autoridades municipales y la obtención de fondos de INDAP para su actividad productiva.

La amenaza de exclusión de la tierra a favor de proyectos de infraestructura pública o comunitaria es especialmente patente entre los representantes de comunidades agrícolas, quienes transmiten que las comunidades *“han sido como los hijos no queridos del Estado, porque son más independientes, tienen sus propias regulaciones, tierra y todo”* (Entrevista a Santiago, representante Comunidad Agrícola provincia de Limarí, noviembre 2023). En esta frase se hace referencia, por una parte, a “ser hijos del Estado”, lo que se puede asociar al hecho de que es el Ministerio de Bienes Nacionales y los Conservadores de Bienes Raíces quienes le otorgan existencia legal a las comunidades agrícolas y certifican la propiedad de las tierras. Por otra parte, la alusión a ser “no queridos” se asocia a que, al reconocer su existencia y autonomía, los organismos públicos no pueden intervenirlas libremente. Esto porque las tierras son de propiedad colectiva, pero no de uso público. En el caso de los proyectos de electrificación, otra dirigente de comunidades agrícolas critica que la regulación existente favorezca la expropiación de tierras o cesiones para servidumbres que posteriormente son concesionadas a actores privados, manteniendo las obligaciones de pago de contribuciones al Estado y de pago por servicios a la empresa. Estas empresas además no tienen obligación de consultar con las localidades afectadas el diseño de los proyectos, hecho que contribuye a acentuar la sensación de desconfianza y desprotección de los miembros de comunidades agrícolas frente al poder estatal y empresarial.

Retomando a Hall, Hirsch y Li (2011), la regulación es el poder clave que permite la exclusión de poblaciones rurales de la tierra, lo que no se traduce únicamente en pérdida de tierras, sino también en relocalizaciones o compensaciones monetarias que se consideran insuficientes. Según lo planteado por Castillo (2015) en su análisis sobre los conflictos que emergieron durante la construcción del Embalse Puclaro, la legitimidad es otro poder que adquiere relevancia al

momento de justificar la exclusión a la tierra como una externalidad de la construcción de infraestructura pública. En este caso, el autor plantea que las autoridades de la época enfatizaron dos ideas principales con las que promovieron la construcción del embalse. Primero, se recalcó que la construcción del embalse traería beneficios económicos y progreso a la región, ya que permitiría el aumento de actividades agrícolas y turísticas.

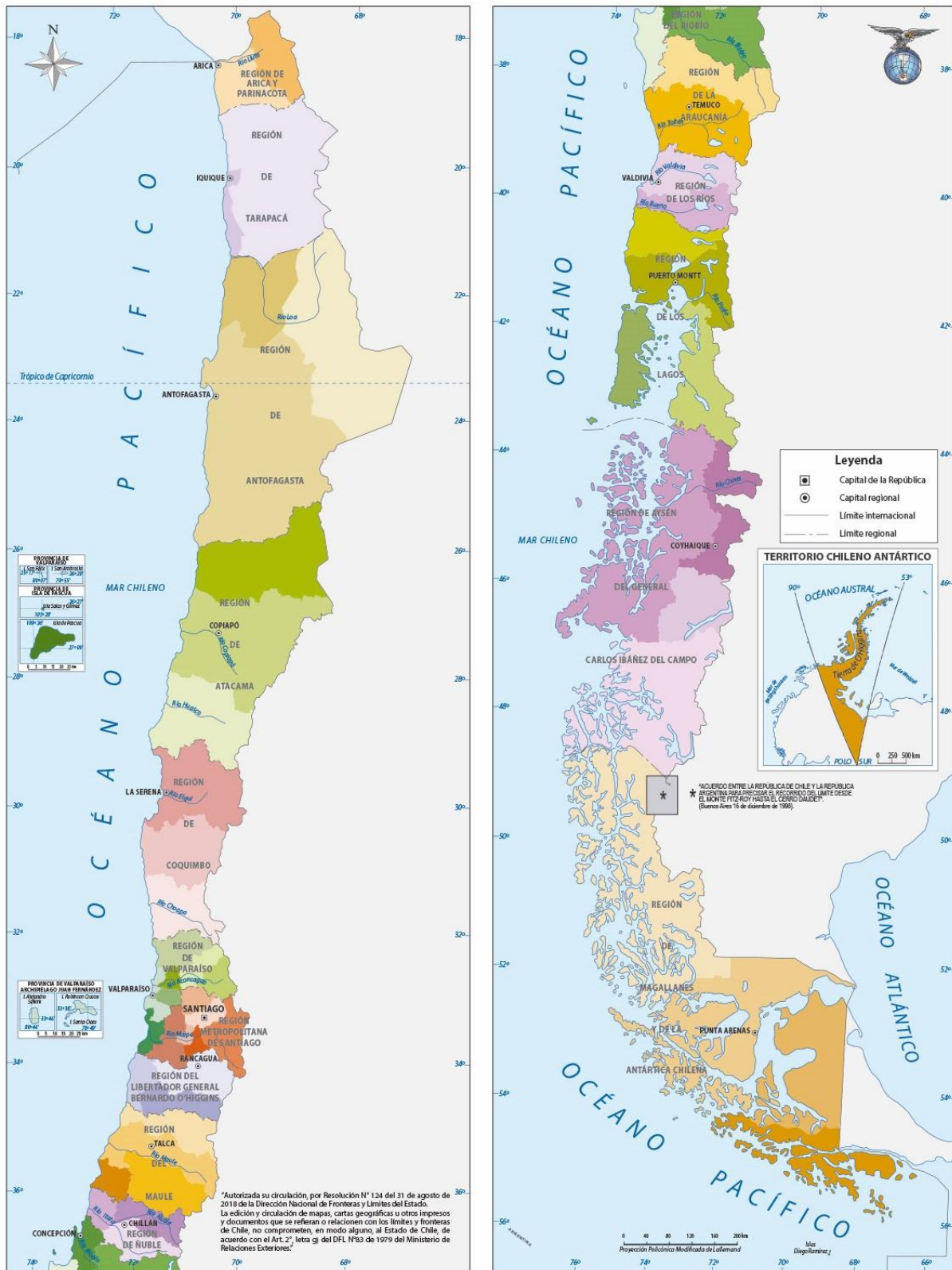
Segundo, se enfatizó que la construcción de la obra fue un logro de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en respuesta a un anhelo histórico de la provincia, lo que resultaba especialmente relevante dado que 1999 correspondió a un año de elección presidencial³⁸ (Castillo, 2015). De esta forma, el discurso del progreso y la satisfacción de necesidades específicas de la zona se utilizaron como justificación para la expropiación de tierras y reubicar viviendas que se encontraban en la zona de inundación. Junto con el embalse se construyó una central hidroeléctrica, no obstante, como plantea el mismo Castillo (2015), quienes se vieron principalmente beneficiados por esta obra fueron empresas agrícolas, poseedoras de derechos de agua, quienes vieron garantizada la seguridad de riego y aumentaron su productividad al incorporar cultivos de mayor rentabilidad, principalmente la uva de exportación.

La amenaza de la expropiación y la oposición por la vía institucional: El caso del proyecto Kimal-Lo Aguirre

Un tema que emergió reiteradamente a lo largo del trabajo de campo, en distintos momentos y localidades, fue la construcción del proyecto Kimal-Lo Aguirre, una línea de transmisión eléctrica de 1,400 kilómetros que recorre desde la Región de Antofagasta a la ciudad de Santiago, atravesando la Región de Coquimbo (Mapa 3), específicamente, terrenos de comunidades agrícolas y localidades rurales. A diferencia de los procesos de expropiación para la construcción de embalses descritos en la subsección anterior, la construcción de Kimal-Lo Aguirre es un proceso no acabado, lo que me permitió observar en tiempo real los discursos y prácticas de las organizaciones campesinas para hacer frente a este proyecto. Por lo menos durante el año 2023, el actuar de las organizaciones se caracterizó por utilizar el diálogo con las instituciones como mecanismo principal, proceso que describo a continuación.

³⁸ En esa elección resultó electo Ricardo Lagos, quien fue Ministro de Obras Públicas durante el periodo de construcción del embalse.

Mapa 3. División Político-Administrativa de Chile.



Fuente: Instituto Geográfico Militar de Chile, 2025.

La primera vez que escuché hablar de Kimal-Lo Aguirre fue en una entrevista en agosto de 2023 con María, dirigente campesina desde la década de 1980 y representante de las Comunidades Agrícolas de la Provincia de Limarí, quien me comentó que en varias comunidades agrícolas tenían conocimiento del proyecto porque se estaban realizando mediciones en los terrenos. Sin embargo, cuando los representantes fueron a consultar de qué se trataba a la SEREMI de Energía, les dijeron que no tenían información. En el acta de la Mesa de Desarrollo Rural de junio de ese mismo año se registra una solicitud que se hizo al Delegado Presidencial Regional de dar respuesta a las cartas enviadas desde las comunidades agrícolas a varias SEREMI, y en las que se manifiesta la preocupación de los comuneros/as por el trazado de la línea de transmisión. En esa misma reunión, se acordó abordar el tema en la próxima reunión a realizarse en agosto, para lo cual se invitó a la SEREMI de Energía. A continuación, se presenta un extracto de las notas de campo de esa reunión, realizada en la comuna de Río Hurtado:

Notas de campo Mesa Regional de Desarrollo Rural (MRDR), Agosto 2023: Presentación de la SEREMI de Energía sobre Proyecto Kimal- Lo Aguirre

En la reunión están presentes la Secretaria Regional Ministerial (SEREMI) de Energía y dos personas de su equipo. Cuando le toca hablar, la SEREMI parte diciendo que tiene una presentación, pero como no hay proyector va a hablar libremente.

SEREMI: *La línea Kimal-Lo Aguirre es una línea de transmisión promulgada por el Coordinador Eléctrico Nacional. Son 1,500 kilómetros que van desde la comuna de María Elena en Antofagasta hasta Lo Aguirre en Pudahuel (Región Metropolitana). Una de las metas del Estado de Chile en conjunto con otros países es la descarbonización. La línea es un proyecto de la empresa Transelec y una empresa china [dice que no puede pronunciar el nombre], que forman parte de un holding empresarial. El proyecto se inició en el segundo gobierno de Piñera (2018-2022) y en 2021 se le dio urgencia para adelantar su operación y así cumplir con la meta de descarbonización. Fue aprobado por un Consejo de Ministros responsable de evaluar este tipo de proyectos. Se calculan 28 meses de construcción y en 2028 comenzaría a operar. Con esto, se busca evitar pérdidas de energía limpia y promover la descontaminación. Esto es relevante para cuidar a los niños y para enfrentar el cambio climático; para lo cual se requiere infraestructura para la transmisión de energías renovables no convencionales.*

La SEREMI reitera en varias ocasiones, con un tono muy condescendiente, que las familias chilenas requieren cada vez más energía para cargar computadores y celulares. Agrega que ella solo tiene información oficial del proyecto, y que se le solicitó al consorcio a cargo que hicieran relacionamiento comunitario temprano³⁹ con el fin de identificar los puntos críticos y los aspectos culturales y ambientales significativos para las comunidades. Al terminar su intervención, el secretario técnico de la mesa les da la palabra a los asistentes. Intervienen María y varios/as dirigentes campesinos de nivel regional y local.

³⁹ Se refiere a las iniciativas que pueden llevar a cabo las empresas en las etapas iniciales de los proyectos a desarrollar con el fin de darlos a conocer y establecer vínculos con las poblaciones afectadas.

María: *Hay ocho comunidades agrícolas afectadas en Limarí por este proyecto. Se mandaron cartas a varias SEREMI para consultar: ¿qué daño puede producir la línea de transmisión? ¿por qué las servidumbres son de 80 a 100 metros? El Estado sigue con la lógica de licitar a capitales extranjeros, lo que está amparado en la constitución. Los dueños de los terrenos no tienen opción de oponerse a ceder las servidumbres. La empresa dice que los terrenos de las comunidades agrícolas no tienen valor, pero ¿por qué se están haciendo estudios en las comunidades donde no hay trazado? Hay gente de zonas donde ya pasan las líneas de transmisión que está pensando en vender sus terrenos por el ruido.*

María comenta que la empresa le ha dicho que el trazado y las servidumbres ya están listos y no se pueden modificar. Dice que hubo un “camuflaje de participación ciudadana” en una reunión en la Casa del Comunero, pero que ellos no quisieron dar fotos ni lista de asistencia para evitar que estas se utilicen como apoyo al proyecto. Agrega que la línea va a pasar por sectores donde no hay luz y no está considerado que la tengan. “Estamos de acuerdo con la energía limpia, pero están camuflando el extractivismo. No se está respetando la vida humana y está aumentando la migración”.

SEREMI: *El Ministerio de Energía no conoce el trazado de la línea hasta que esta se ingrese al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental⁴⁰ (SEIA). La empresa está identificando los puntos críticos, por lo que el trazado puede cambiar. Está la institucionalidad, hay procedimientos y normativas del SEIA que las empresas tienen que cumplir.*

La SEREMI plantea que ellos como Ministerio promueven el relacionamiento comunitario temprano de las empresas, pero que no pueden obligar a que esto se realice⁴¹. Esta aclaración genera malestar entre los asistentes. Varias de las intervenciones hacen referencia a que las nuevas líneas de transmisión y la energía limpia o “verde” son proyectos de interés nacional o de actores privados que se realizan en desmedro de la población rural que en la mayoría de los casos ni siquiera tiene acceso a luz eléctrica. La reunión continúa con intervenciones de los alcaldes presentes, quienes manifiestan que tampoco cuentan con más información del proyecto. La alcaldesa de Río Hurtado plantea que se priorizan las ciudades y pide que “dejen de sacrificar el campo”. Uno de los funcionarios de la SEREMI de Energía dice que el proyecto aún tiene que ser aprobado por el SEIA. Cuando esto ocurra, sí deben implementarse instancias de participación ciudadana obligatoriamente. Cierra diciendo que la línea de transmisión no va a traer ningún beneficio concreto a las comunidades, sino que es un beneficio nacional.

El extracto presentado ilustra, en primer término, la amenaza de exclusión que perciben tanto las organizaciones campesinas como los organismos públicos locales por parte del del gobierno nacional, en relación con los beneficios que dicho proyecto de infraestructura podría generar para las poblaciones locales. La amenaza se refleja también en la desconfianza, tanto en la estatalidad de nivel central como en las empresas que lideran el proyecto, generada por la falta de información sobre el proyecto, el desconocimiento de este por parte de las autoridades de nivel regional y municipal, y la presencia de funcionarios de las empresas en las localidades realizando mediciones.

⁴⁰ Organismo descentralizado responsable de la evaluación de los potenciales impactos ambientales de proyectos significativos.

⁴¹ La Ley 19,300 de bases generales del medio ambiente establece que las empresas solo están obligadas a asegurar la participación una vez que ingresaron los estudios de impacto ambiental al SEIA.

Varias de las intervenciones dan cuenta de un reconocimiento del poder estatal que permite ejecutar este tipo de proyectos, avalados por la regulación y la capacidad de expropiación.

Las intervenciones en la MRDR también ilustran las incoherencias del actuar de la estatalidad. Por una parte, desde la SEREMI de Energía, se busca legitimar la construcción de la línea de transmisión, y sus consecuentes impactos negativos en las comunidades aledañas, haciendo referencia a la necesidad de generar energías limpias. No obstante, se reconoce también que ese beneficio no es directo para quienes se verán afectados por la construcción de la línea, sino que es un beneficio nacional, sin especificar los grupos beneficiados. Por otra parte, desde la estatalidad a nivel local, representada por los alcaldes, se critican los potenciales daños a los campesinos/as y localidades rurales que tendrán que convivir con las líneas de transmisión cerca de sus viviendas, por ejemplo, el ruido de la transmisión de la electricidad y el calor generado por esta. Por su parte, las dirigentas que intervienen plantean que son las poblaciones urbanas y el empresariado quienes se verán mayormente beneficiados por Kimal-Lo Aguirre, en desmedro de la población rural, resaltando que localidades que no tienen acceso a luz eléctrica continuarán en esta situación, además de asumir potenciales daños a la salud y de verse obligados a ceder tierras individuales o comunitarias sin la adecuada compensación.

Las interpelaciones a la SEREMI de Energía planteadas en la MRDR y las múltiples reuniones solicitadas por los representantes de comunidades agrícolas y alcaldes se pueden considerar prácticas organizativas enfocadas en la estatalidad con el objetivo de cuestionar e intentar impedir la instalación de la línea. Uno de los principales cuestionamientos que se realiza al proyecto es que, si bien es una infraestructura categorizada como de interés nacional, el control de esta está principalmente en manos de actores privados y no estatales. También se cuestionan las potenciales expropiaciones o cesiones de tierra.

Es importante destacar que estas son acciones que se enmarcan casi en su totalidad en espacios de diálogo institucionales, como la MRDR, o con las autoridades relacionadas en instancias solicitadas por las organizaciones campesinas. Esto se puede atribuir en parte a que mientras no esté ingresado al SEIA, la empresa no está obligada a informar públicamente sobre el proyecto, por ende, las organizaciones no necesariamente saben quiénes lo van a desarrollar. En este contexto, la SEREMI de Energía es la institución más adecuada para obtener información al respecto. Por otra parte, en base a lo que pude observar en el trabajo de campo, la MRDR es un

espacio consolidado en la región al que la autoridades no están obligadas a asistir, pero en general lo hacen cuando los invitan.

El otro mecanismo con el que cuentan las organizaciones para dar a conocer sus inquietudes u oposición a los proyectos son los espacios de participación generados por la empresa a cargo. Para el caso de Kimal-Lo Aguirre, los mecanismos de participación que se dispusieron no necesariamente consideraron las necesidades y posibilidades de acceso de las personas a los que estaban dirigidas, algo que pude evidenciar en conversaciones informales con una dirigente y una funcionaria municipal de la comuna de Canela algunos meses después:

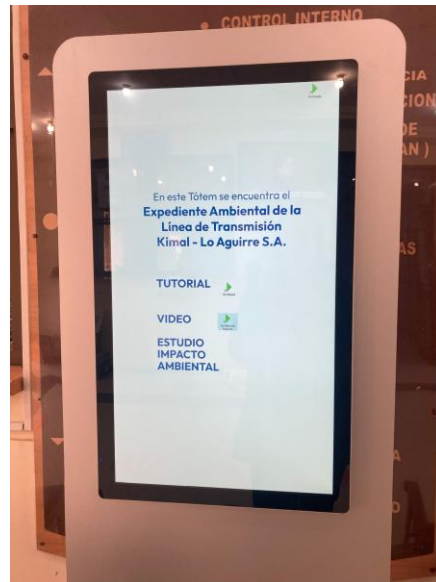
Notas de campo de visita a Municipalidad de Canela, noviembre 2023

Mientras participaba en una actividad en la comuna de Canela, una funcionaria municipal se retiró diciendo que la estaban llamando para resolver unas dudas sobre un “tótem” del proyecto Kimal-Lo Aguirre. Más tarde, la misma funcionaria me explicó que ya se había iniciado oficialmente la etapa de participación temprana del proyecto y agrega que ella cree que nadie va a poder ver bien lo que hay en el “tótem” si ni siquiera los funcionarios municipales lograron descifrar cómo operaba. Sin entender a qué se refería me acerqué al edificio municipal. El tótem es un computador con pantalla *touch* que ofrece tres opciones: tutorial, video del proyecto y documentos de la Evaluación de Impacto Ambiental (Imagen 11). Los documentos hay que abrirlos en Word y son más de 20 carpetas con decenas de archivos. El video dice que el proyecto es parte de una licitación estatal. Mientras trataba de abrir los documentos llegó una señora que me dice que venía a ver eso mismo, pero que pensaba que iba a ser una oficina con una persona. Me comentó que era dirigente de una comunidad agrícola y que tenían muchas dudas sobre el proyecto, ya que les habían dicho que se habían ampliado las servidumbres de 80 a 180 metros debido a las altas temperaturas de los cables. Ellos como comunidad contrataron a un abogado que “*sabe mucho*” y pidieron al Ministerio de Obras Públicas y al Ministerio de Energía que hicieran una reunión informativa en la provincia, porque la única que se había hecho hasta la fecha fue una que organizó la Asociación Gremial de Comunidades Agrícolas del Limarí.

La situación descrita evidencia que el “mecanismo de participación” no solo no es apto para un segmento de la población que en muchos casos no cuenta con acceso a internet y otras TIC, sino que tampoco fue adaptado desde un lenguaje y formato técnico para hacerlo comprensible para el público general. Esto es posible porque la ley que regula estos procesos establece que se deben generar mecanismos de “participación informada”, sin detallar a qué se refiere con esto. La única especificación que se hace es la obligación de los desarrolladores de los proyectos de publicar los contenidos de los estudios de impacto ambiental para que cualquier persona u organización pueda formular observaciones o sugerir modificaciones. Se establece también que el SEIA considerará estas observaciones al momento de evaluar los proyectos, limitando la participación a un proceso de información y consulta, pero sin asegurar mecanismos vinculantes. En este contexto, la necesidad de contratar un abogado con conocimientos específicos y la solicitud de reuniones

formales a las autoridades estatales, se pueden considerar parte de una estrategia para obtener más información y posteriormente defenderse u oponerse a la construcción del proyecto y las potenciales expropiaciones. Al igual que las quejas levantadas en la MRDR estas acciones se enmarcan en la institucionalidad que lidera y regula la construcción de este tipo de proyectos y se dirigen pacíficamente hacia las autoridades.

Imagen 11. Tótem de participación ciudadana proyecto Kimal-Lo Aguirre en la Municipalidad de Canela. Noviembre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

En este punto sirve retomar la noción de práctica organizativa de Appendini y Nuijten (2008), reconociendo estas acciones llevadas a cabo por organizaciones formales (las comunidades agrícolas) o no formalizadas (la Mesa Regional de Desarrollo Rural) en conjunto o siguiendo las normas de las instituciones estatales con el fin de garantizar su subsistencia y oportunidades de vida. Nuijten (2003) además plantea que existe una visión del Estado como una estructura fuerte y coherente y que, para el caso mexicano, este se constituye en una “máquina generadora de esperanzas”, ya que desde la burocracia estatal siempre se deja abierta la posibilidad de generar procesos para enfrentar distintas situaciones. Estas ideas sirven para explicar en parte por qué se utilizan las vías institucionales para expresar oposición a los proyectos, ya que nunca se cierra la puerta a escuchar críticas o cuestionamientos de diversos actores.

En el caso de Kimal-Lo Aguirre, existía la expectativa de que la SEREMI de Energía iba a tener información del proyecto, y posteriormente, que iba a poder canalizar las inquietudes levantadas

en la Mesa de Desarrollo Rural. La intervención de la SEREMI en la MRDR, si bien hizo referencia a la institucionalidad ambiental para generar “esperanzas” respecto a la posibilidad de modificar los trazados, también permitió transparentar los límites de la estatalidad en relación con la disponibilidad de información sobre el proyecto y la posibilidad de obligar al consorcio a cargo a vincularse con las poblaciones afectadas. Esto se hace evidente con el hecho de que, al iniciarse la etapa de participación formal, una de las dirigentas interesadas en involucrarse en el proceso se encontró con un tótem y no con una persona, como esperaba. En consecuencia, para el caso chileno, la capacidad de la estatalidad de generar esperanzas está limitada por la regulación ambiental, y por el hecho de que son actores privados los que controlan el desarrollo de los proyectos y tienen amplio margen de decisión respecto a cómo y cuando vincularse con las poblaciones afectadas.

El Estado como amenaza y como mecanismo para promover el acceso a la tierra

Las situaciones recién descritas resultan ilustrativas de que, en Coquimbo, no solo las personas o industrias privadas han generado procesos de exclusión a la tierra de los grupos campesinos, sino que estos también pueden ser producto de la acción estatal. En los casos de expropiación de tierra por los embalses o amenazas de expropiación para el proyecto Kimal-Lo Aguirre, los actores estatales de nivel central, entre ellos el Ministerio de Energía y Obras Públicas, son actores activos en los procesos de exclusión de tierras utilizando las fuerzas de la regulación y la legitimidad del discursos de desarrollo para justificar expropiaciones o cesiones de tierra de grupos campesinos en Coquimbo. En el caso de los grandes proyectos de infraestructura que se ejecutan en el marco de asociaciones público-privadas, se ha favorecido activamente, y no solo por omisión, a empresas privadas nacionales o internacionales, en desmedro de los pequeños propietarios. La regulación existente no considera la participación de las poblaciones afectadas en las etapas iniciales de los proyectos, ni tiene la facultad para obligar a las empresas a hacerlo, y tampoco garantiza que las instancias de participación propuestas por las empresas, por ejemplo, el tótem, sean adecuadas para la población que desea expresar inquietudes o propuestas de modificación.

Organismos estatales de nivel local o regional, también han cumplido en generar espacios para cuestionar las dinámicas de expropiación, cesiones para servidumbres o venta de tierras con el valor del avalúo fiscal y no del mercado, generando una contradicción en la acción estatal. Este es el caso de la Mesa Regional de Desarrollo Rural en la que junto con las organizaciones campesinas

participan autoridades regionales y alcaldes que han expresado su oposición al proyecto Kimal-Lo Aguirre. En el caso de la agrupación de agricultores/as que cultivan en las tierras aledañas al embalse, esta contradicción se refleja en el hecho de que, por una parte, la organización de usuarios de aguas (OUA) que administra el embalse, ha intentado en numerosas ocasiones expulsarlos de ahí. Las OUA no son organismos públicos, no obstante, son entidades que de acuerdo con lo establecido en el Código de Aguas tienen la responsabilidad de administrar las aguas que se encuentran bajo su jurisdicción, por ende, se pueden considerar actores que forman parte de la configuración de la estatalidad⁴². Por otra parte, las autoridades de nivel municipal y el mismo INDAP reconocen la existencia de este grupo de agricultores/as y les han entregado recursos o bienes para que puedan mantener sus cultivos.

En síntesis, en los casos de expropiaciones de tierras se hacen evidentes las incoherencias de la estatalidad, la que se constituye en una amenaza para el acceso a tierras, y de manera simultánea, provee los espacios y la validación de las demandas que buscan contrarrestar la exclusión de ciertos grupos a este recurso. Entre y al interior de las comunidades agrícolas se puede observar una dinámica similar, ya que algunas de estas organizaciones tienen prácticas que buscan preservar la propiedad colectiva y el acceso a la tierra, mientras que otras prácticas facilitan la exclusión, procesos que describiré en más detalle en la siguiente subsección.

2.4. Procesos de acceso y exclusión a la tierra al interior de las comunidades agrícolas

Todos los martes la directiva de una comunidad agrícola en la provincia de Choapa abre la sede para atender a los comuneros/as, recibir el pago de cuotas y resolver dudas, entre otros. En enero de 2024 estuve observando los trámites que se realizaban en esta instancia, en la que se encontraban el presidente, el secretario y el tesorero, todos hombres bordeando los 60 años. A continuación, se presenta un extracto de mis notas de campo de dicha observación, que da cuenta de la diversidad de situaciones relacionadas con el acceso y uso de las tierras de las comunidades agrícolas. Este material ilustra los procesos de acceso y exclusión que se desarrollan al interior de estas organizaciones, así como las estrategias implementadas por sus miembros para regularlos.

⁴² Este punto se aborda en mayor detalle en el Capítulo 3.

Notas de campo de observación en sede de la Comunidad Agrícola en la provincia de Choapa, enero de 2024

La sede de la comunidad se ubica en una casa de adobe en una de las calles principales de la comuna, donde se encuentra la feria que también se realiza todos los martes. Es un solo espacio de no más de 10 mt². A la entrada hay una mesa donde se ubica el tesorero que recibe el pago de las cuotas y entrega un comprobante de pago. En el otro extremo hay otra mesa donde se ubica el secretario que revisa listas de comuneros y llena fichas con información. El presidente se pasea por la sede y resuelve consultas específicas sobre pagos y asignaciones de sitios para lo cual recurre a un mapa de la comunidad que está colgado en la pared. En las dos horas que estuve, pasaron por la sede más de 30 personas; mujeres y hombres de todas las edades. Me llamó la atención que fue de las pocas ocasiones en las que vi personas jóvenes en la actividad de una organización.

En un momento, el presidente salió a entregar un "piso". Los pisos son porciones de tierra de 15x20 mt² que pueden solicitar los hijos/as de comuneros para vivir, y por los cuales tienen que pagar un arriendo anual de US\$8.5. Mientras el presidente no estuvo llegó una mujer joven a pagar la cuota atrasada de su piso. Le habían informado que en la última asamblea se decidió que se les iba a quitar el derecho a piso a quienes no habían pagado su cuota en los últimos cinco años, situación en la que ella se encontraba. A su regreso, el presidente le confirmó la información y no le ofreció ninguna alternativa para evitar la expulsión.

Otra mujer joven consultó al presidente si un terreno de su posesión estaba dentro de los límites de la comunidad, ya que deseaba cultivarlo, pero alguien le había comentado que ya estaba "segregado", es decir, dividido y excluido de la comunidad. El presidente le mostró el mapa comunitario y le explicó que parte del terreno en cuestión pertenecía a la Municipalidad. La joven también preguntó por la cuota de arriendo en terrenos comunitarios, a lo que el presidente respondió que se mantenía la del año anterior.

Una segunda mujer se acercó al secretario para consultar por un derecho comunitario que había pertenecido a su abuelo. El secretario, ex presidente de la directiva, le preguntó si conocía el número de inscripción. Ella respondió negativamente, explicando que no tenía claridad si el derecho correspondía a esta comunidad o a otra y que nadie había podido orientarla. Tras revisar sus listados, el secretario determinó que el señor no tenía un derecho, sino un goce, y le explicó que existían tres tipos de miembros: i. quienes tienen derechos con título de dominio, ii. quienes tienen derechos con goce y, iii. quienes carecen de ambos (categoría que asumo incluye a los arrendatarios). El secretario le indicó que debía acudir a otro miembro del directorio para verificar si el goce estaba dentro de los límites comunitarios. Inicialmente ella no identificó a la persona, pero alguien presente mencionó un apodo y ella se alegró al reconocer que era primo de su papá. Tras el momento de tensión inicial, se rió y manifestó que se coordinaría con dicha persona. Agradeció al secretario señalando que nadie le había logrado explicar con claridad los pasos a seguir hasta ese momento.

Las comunidades agrícolas cumplen un rol clave en asegurar el acceso a tierras o exclusión de estas no solo de sus miembros, sino también de sus familiares. El extracto recién presentado hace referencia a las normas internas de las comunidades, pago de cuotas, situaciones de herencia y delimitaciones, entre otros. A partir de esta observación y otras actividades realizadas durante el trabajo de campo, en la presente subsección, describiré los principales procesos de carácter interno a las comunidades que inciden en la distribución de tierras comunitarias: i. la formalización de

derechos y títulos de dominio, ii. la segregación vs la defensa de la unidad de las comunidades agrícolas, iii. herencias y traspasos de derechos a descendientes de comuneros y, iv. mecanismos de exclusión de la toma de decisiones. A partir de estos elementos argumento que las comunidades, según sus prácticas y decisiones internas, pueden tanto garantizar el acceso como promover la exclusión territorial de sus miembros, además de facilitar o restringir procesos de acaparamiento de tierras por parte de actores externos. Aunque existe una ley que regula la distribución de tierras comunitarias y las posibilidades de segregación, estas organizaciones operan como entidades autónomas independientes de cualquier autoridad estatal, por lo que las decisiones de sus miembros inciden directamente en los resultados de estos procesos.

Formalización de derechos y saneamiento de títulos de dominio

Las comunidades agrícolas existen desde hace más de cuatro siglos, no obstante, recién fueron reconocidas legalmente en 1968 a través del Decreto con fuerza de ley N°5, el que fue modificado en 1993 a través de la promulgación de la Ley 19,233 de Comunidades Agrícolas. El reconocimiento legal de las comunidades implicó un proceso de saneamiento de los títulos de dominio y el reconocimiento y delimitación de las tierras comunitarias y de las personas que adquieren derechos de comunero y, por ende, pueden hacer usufructo de la tierra. En 1984 se hizo una primera modificación a este decreto, permitiendo el otorgamiento de títulos de dominio a quienes tenían goces individuales (Castro & Bahamondes, 1986). De esta forma, la regulación permitió formalizar la existencia de las comunidades y asegurar el acceso a tierras para vivir y/o trabajar de quienes son comuneros.

Ahora bien, la formalización de las comunidades y los títulos de dominio no implican por sí solos que no haya riesgo de exclusión. En su análisis de los procesos de certificación de tierras ejidales implementado en México desde los años noventa, Torres Mazuera (2022) cuestiona el supuesto de que la legalización de derechos de propiedad se traduce inequívocamente en certeza o seguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra. Para el caso mexicano, la autora plantea que esto se explica, entre otros factores, porque los procesos de formalización no necesariamente consideran las formas preexistentes y socialmente legitimadas de regulación de la tenencia de la tierra. Una situación similar se puede observar en el caso de las comunidades agrícolas de Coquimbo.

Durante el periodo en que estuve realizando trabajo de campo asistí a dos asambleas de la Asociación Gremial de Comunidades Agrícolas de la Provincia de Limarí, en agosto de 2023 y

enero de 2024. Esta agrupación se conformó a fines de los años ochenta. Se reúnen mensualmente en la Casa del Comunero de la comuna de Ovalle, una casa que les facilita el municipio para atender a sus miembros y realizar actividades como asambleas, capacitaciones y celebraciones. En las asambleas mensuales participan dirigentes y dirigentas de todas las comunidades de la provincia. En la reunión de agosto 2024, un abogado del Ministerio de Bienes Nacionales, experto en normativa de comunidades agrícolas y asesor legal de las mismas, explicó que antes de la promulgación del DFL N°5 no existía claridad respecto a la propiedad de las tierras comunitarias. La promulgación del decreto implicó un primer avance en esta línea. Luego, la ley de 1984 buscó modificar ciertas imprecisiones respecto al objeto de dominio de las comunidades. Sin embargo, los cambios en la norma generaron un problema de duplicidad de títulos de dominio de tierras de las comunidades, ya que había títulos previos a la promulgación de la ley que continuaron vigentes, dado que la ley no contempló un mecanismo para su caducidad.

La presencia del abogado en la asamblea tenía que ver con múltiples situaciones conflictivas surgidas en los últimos años. El abogado comenta que, hasta recientemente, la duplicidad de títulos no era un problema porque quienes se encontraban en esta situación eran en su mayoría comuneros. Los conflictos han surgido con herederos de esos comuneros que han hecho la posesión efectiva de tierras que se encuentran dentro de las comunidades. Para el abogado, una de las situaciones que pone en riesgo la posibilidad de defensa de las comunidades frente a estos potenciales conflictos es el desconocimiento de la ley y la informalidad con las que se llevan los registros y acuerdos de las comunidades. En la misma asamblea de agosto en Limarí, los asistentes ejemplificaron casos de arriendos informales a hijos de comuneros y préstamos de tierra para la instalación de viviendas sociales que se ejecutan mediante acuerdos verbales posteriormente incumplidos. Estos conflictos emergen tanto cuando se expulsa a quienes ocupan las tierras como cuando los residentes temporales se niegan a abandonar los terrenos. Los participantes mencionaron incluso el caso de una agrupación que vendió parcelas de agrado en terrenos de lluvias de una comunidad, práctica prohibida por la ley dado que se trata de terrenos de uso común.

En síntesis, existe una regulación estatal que reconoce formalmente la existencia de las comunidades agrícolas y las distintas formas de acceso a la tierra de sus miembros. Retomando a Hall, Hirsch y Li (2011) la no derogación de normas anteriores se constituye en un claro ejemplo de un micro proceso de exclusión en el que un procedimiento burocrático puede generar exclusión. El nivel de conocimiento tanto de la regulación estatal como de la normativa interna de las

comunidades constituye un elemento que afecta, positiva o negativamente, el acceso a la tierra de los comuneros. Desde la estatalidad, específicamente el Ministerio de Bienes Nacionales, se busca reconocer y resguardar la tenencia de la tierra de los comuneros, pero sin adoptar medidas para caducar antiguos derechos de propiedad sobre estos terrenos. Por otra parte, dada la informalidad de los órganos directivos comunitarios, las acciones de los comuneros pueden, en algunos casos, agravar los conflictos por el acceso territorial. Este panorama es congruente con lo planteado por Gallardo Fernández y Saunders (2018), quienes demuestran que tanto las presiones de diversas industrias para la compra de tierras como las acciones de los propios comuneros han facilitado la mercantilización de estos terrenos, proceso que analizo en mayor detalle en la siguiente subsección.

La segregación vs la defensa de la unidad de las comunidades agrícolas

La ley 19,233 de 1993 establece que los terrenos comunes de la comunidad se pueden dividir total o parcialmente para darles uso comercial, industrial o de inversión si es que se cuenta con el acuerdo del 70% de los derechos inscritos. A este proceso se le denomina segregar. También se pueden asignar propiedades individuales en los terrenos comunes si es que se aprueba por mayoría simple de la asamblea general de comuneros y que la superficie dividida no exceda el 10% de la superficie total común (artículo 49).

Las reformas legales que posibilitaron la anulación del régimen de explotación colectiva de terrenos ejidales en México constituyen un antecedente relevante para analizar los efectos de las recientes regulaciones agrarias en Latinoamérica. Por ejemplo, a partir del análisis de la experiencia del estado de Yucatán, Torres Mazuera (2023) plantea que las transformaciones en las formas de tenencia y la privatización de tierras ejidales facilitaron procesos de acaparamiento de tierras, desposesión de los habitantes rurales y urbanización acelerada. Estos fenómenos se desarrollaron en un contexto de cambio agrario regional que tiende hacia usos no productivos del recurso tierra, pero también en el marco de una abundancia relativa de tierras entre poblaciones campesinas e indígenas cada vez menos dependientes de la actividad agrícola.

Por su parte, Cano Castellanos (2016), tomando como referente empírico algunos ejidos del estado de Chiapas, evidencia la heterogeneidad del proceso de transformación del régimen de uso colectivo en distintos ejidos, los cuales en algunos casos buscaron protegerse de potenciales conflictos territoriales mediante la formalización de sus derechos tanto sobre parcelas individuales

como sobre tierras de uso común. Esta diversidad de efectos y respuestas frente a la certificación de derechos individuales ofrece elementos importantes para comprender la situación contemporánea de las comunidades agrícolas.

Por ejemplo, en la provincia de Limarí, en la comunidad que preside Antonio, acordaron la segregación de parte de sus tierras y las vendieron a comuneros que estuviesen interesados en adquirirlas bajo la forma de propiedad individual. En algunos casos, estas fueron adquiridas regularmente por pequeños o medianos empresarios agrícolas. No obstante, Antonio relata que también se han dado situaciones de ventas irregulares que implican una pérdida de control sobre tierras que son de propiedad colectiva.

“Mire, aquí hay un niño, que, eso estamos viendo y todavía no hay ninguna solución. Hay un niño que se llama [XX] que vive en estos momentos en La Serena y pidió una tierra que nunca se le aprobó entregársela. Nunca se aprobó en asamblea, pero según él, ahora esta tierra la vendió y son 39 hectáreas. Nosotros no sabemos cómo vendió, si vendió con derecho, que tenía que vender por derecho, porque Bienes Nacionales no le va a aguantar que venda sin derecho”. (Entrevista a Antonio, presidente Comunidad Agrícola provincia de Limarí, octubre 2023).

Si bien en el Ministerio de Bienes Nacionales existe conocimiento de la ley de comunidades agrícolas y de qué tipo de tierras y cómo se pueden vender o no, esto no necesariamente se replica en los Conservadores de Bienes Raíces, organismos encargados de registrar las propiedades. En consecuencia, pueden existir casos de inscripciones individuales de tierras que solían pertenecer a comunidades agrícolas y que se traspasaron de manera irregular. Para evitar esta situación, Antonio me comenta que él intenta no entregar información detallada sobre los límites de la comunidad, algo que aplica también durante la entrevista conmigo, para así evitar que sujetos externos intenten apropiarse de las tierras.

La ley también permite la transferencia voluntaria de derechos y su goce singular asociado (Título II). En la práctica, esto se ha traducido en la venta de derechos a personas externas a las comunidades. Esta situación la pude observar tanto en la Provincia de Limarí como en Choapa, con ciertas variaciones. Por ejemplo, en Choapa, hay una comunidad que ha vendido tierras a personas que no son de la comuna lo que les ha traído problemas porque han encontrado plantaciones de marihuana. En Limarí me mencionaron casos de comunidades en las que un solo comunero ha comprado una gran cantidad de derechos, lo que deriva en situaciones como la segregación de una comunidad para la venta de parcelas o la sobreexplotación de las aguas de la comunidad para la actividad agrícola.

La segregación de tierras y/o la cesión de derechos es un tema que genera tensión dentro de las comunidades y entre ellas. A lo largo del trabajo de campo escuché críticas de comuneros/as hacia dirigentes que han permitido la venta de tierras de sus comunidades o el arriendo de estas para la instalación de antenas de celular o torres de transmisión. Tanto en Limarí como en Choapa me comentaron de comunidades en las que se acordó explícitamente prohibir la entrega de títulos de dominio con el objetivo de evitar la disolución de la propiedad colectiva. De esta forma, la prohibición de entregar títulos individuales o la defensa activa de la unidad de la comunidad, en contraposición a la segregación, se ha transformado en una estrategia que busca contrarrestar la pérdida de tierras a manos de actores empresariales o para loteos de viviendas.

En síntesis, la heterogeneidad de las acciones de los comuneros/as se refleja, primero, en los casos de comunidades que han optado voluntariamente por la segregación. Para el caso de Yucatán Torres Mazuera (2022) evidencia que en las zonas donde las tierras tienen un mayor valor comercial y atraen el interés de inversores externos, los ejidatarios se enfrentan a una gran inseguridad de tenencia. Si bien en el marco de esta tesis no se comprobó esto para Coquimbo, sí existen casos de comunidades segregadas en zonas donde las tierras tienen un mayor valor comercial, por ejemplo, el borde costero en Huentelauquén o las zonas periurbanas de Ovalle. Segundo, en los casos de comunidades en las que sus miembros venden tierras de manera irregular, sin títulos de dominio y/o sin respetar las normas internas de la comunidad. Por último, están los casos de comunidades que han velado por mantener la propiedad colectiva como un estrategia de resistencia a las presiones del mercado de tierras y al interés de sus miembros de adquirir títulos de individuales.

Ahora bien, el que las comunidades opten por no segregarse no implica que todos quienes residan en ellas tengan asegurado el acceso a la tierra. En línea con lo planteado por Hall, Hirsch y Li (2011) y Li (2010), al interior de las comunidades también es posible observar procesos de desposesión de la tierra. Este es el caso, por ejemplo, de los jóvenes expulsados de su vivienda por el no pago de cuotas en la comunidad de Choapa, lo que refleja la complejidad del acceso a tierras de los hijos/as de comuneros, situación que se describe en mayor detalle a continuación.

Herencias y traspasos de derechos a descendientes de comuneros

Santiago tiene alrededor de 35 años, nació y reside en una comunidad agrícola de la provincia de Limarí, localizada cerca de la costa, donde se dedica principalmente al cultivo de plantas en un vivero ubicado dentro del mismo terreno en el que se encuentra su vivienda. Este terreno forma

parte del goce singular al que tiene derecho su madre. Durante noviembre de 2023 realicé una visita a su domicilio. Su familia ha residido históricamente en esa comunidad; según sus conocimientos, sus ancestros paternos recibieron tierras directamente de los colonizadores españoles, mientras que su madre descende del pueblo chango. La comunidad está conformada por un total de 22 comuneros y abarca cerca de 1,500 hectáreas de superficie territorial. El padre de Santiago ostentaba la titularidad del derecho y, tras su fallecimiento, este derecho fue heredado por su madre, quien adquirió la condición de comunera. Santiago y dos de sus ocho hermanos habitan en la comunidad y han edificado sus viviendas en el terreno correspondiente a su madre.

La ley 19,233 establece claramente que, en caso de muerte de un comunero/a, es el cónyuge el o la que hereda el derecho de la comunidad. Sin embargo, para los hijos e hijas de comuneras la situación se complejiza. En el caso de Santiago, no es claro quién heredará el derecho en la comunidad cuando su madre muera. Según me explica, la ley define que un derecho lo puede heredar un solo comunero, por ende, uno solo de los hijo/as. Por eso comenta que ante esta incertidumbre es posible conformar una asociación que agrupe a los nueve hermanos y les permita hacer usufructo de las tierras. No obstante, esto dificultaría su participación en la toma de decisiones y elecciones de cargo en la comunidad porque tendrían que ponerse de acuerdo los nueve hermanos para ejercer un solo voto.

A lo largo del trabajo de campo fue posible evidenciar que, en muchos casos, no existe claridad de cómo opera la ley en relación con la posibilidad de heredar derechos de una comunidad. Esto se traduce a su vez en una diversidad de formas de acceso y exclusión a la tierra de hijos/as de comuneros. Existen casos de personas que tenían más de un derecho en una comunidad, o derechos en más de una comunidad, lo que facilita que estos se puedan repartir entre varios descendientes. Este es el caso de Lidia, miembro de una comunidad agrícola de la Provincia de Elqui. Su madre tenía varios derechos en la comunidad y antes de morir los repartió entre sus 10 hijos, *“los dejó a todos ubicaditos en los goces singular”* (Entrevista a Lidia, dirigente sindical y criancera provincia del Elqui, septiembre 2023). A septiembre de 2023 todos seguían viviendo y trabajando en la comunidad, algo que Lidia valora positivamente.

Tal como en la situación de Santiago y sus hermanos, los problemas surgen cuando existe un solo derecho y más de un posible heredero/a, ya que los derechos no se pueden dividir, algo que no

todos tienen claro. En Limarí, Antonio me comenta el caso de dos hermanos que al tratar de inscribir un derecho heredado a nombre de los dos no pudieron:

“Este señor, según él, porque la mamá falleció y eran dos hermanos, se repartieron informalmente medio derecho cada uno. Y me dijo a mí la señorita de Bienes Nacionales, que fui hace como dos meses, me dijo: ‘ese medio derecho no existe. Porque el derecho es uno, el derecho es un derecho en la comunidad’. Un hermano al otro le tenían que haber vendido para que fuera [posible la inscripción], porque no podía haber medio derecho, ni puede haber tanto por ciento (...) a mí me da lo mismo, es la ley la que dice (...) hay que aceptarla porque la ley dice, si son 89 derechos, son 89 derechos y no 89 y medio. Entonces eso me lo explicó la señorita que está en Bienes Nacionales. Ella me dijo: ‘es imposible’. Como también el hermano que es fallecido del Camilo, cuando vendió el derecho de la mamá se quedó con el 10% según él. [En ese caso] Menos dijo la señorita, ‘no puede ser, usted ha vendido la totalidad del derecho’”. (Entrevista a Antonio, presidente Comunidad Agrícola provincia de Limarí, octubre 2023).

La situación recién descrita da cuenta de la dificultad de asegurar el acceso a tierras de los hijos/as de comuneros, ya que implica que los hermanos/as tienen que ponerse de acuerdo en venderle o traspasarle a una sola persona el derecho. O, en su defecto, conformar una asociación que los represente a todos como dueños de un derecho. Para el caso mexicano Torres Mazuera (2022) evidencia que hay grupos que a pesar de haber habitado históricamente en los ejidos, entre ellos mujeres, niños/as y jóvenes, al no ser ejidatarios formales experimentan una mayor inseguridad en la tenencia de la tierra. Esta situación es fuente de conflictos por la sucesión de las tierras, ya que, al no haber nuevos repartos de tierras, la principal forma de acceso a la tierra de los hijos/as es la herencia o la compra en el mercado de tierras, para lo cual la gran mayoría no cuenta con los recursos suficientes. En Coquimbo, la complejidad de llevar a cabo la sucesiones se traduce además en la imposibilidad de comprobar la tenencia regular de tierra, requisito fundamental para poder optar a apoyos públicos de diversa índole.

También para el caso mexicano, Cano Castellanos (2016) evidencia que la formalización de los derechos agrarios de los ejidatarios se constituyó en la base jurídica para establecer compromisos de conservación ambiental, los que se traducen en una reconfiguración de las relaciones entre poblaciones locales, agentes estatales y actores no gubernamentales, además de constituirse en un mecanismo de control estatal. Para el caso chileno, opera una lógica similar. La tenencia regular de la tierra es un elemento clave para poder vincularse con la estatalidad. Por ende, las nuevas generaciones de hijos/as o nietos/as de comuneros/as que regularizaron su tenencia en 1968, y que no han formalizado herencias o compras de derechos, para efectos de la estatalidad se encuentran en una situación de irregularidad y no cumplen con los requisitos para acceder a fondos públicos.

Otro tipo de problemas surgen cuando los hijos e hijas de comuneros intentan acceder a tierras de la comunidad mientras sus padres aún se encuentran vivos. La figura de los pisos de la comunidad de Choapa es ejemplo de esto⁴³. El derecho a piso establecido en esta comunidad permite que los hijos/as de comunero soliciten una porción de tierra para vivir y les otorga el estatus de tenencia regular. Si las tierras solicitadas se encuentran en la zona urbana de la comuna, los beneficiarios pueden conformar un comité de vivienda y solicitar la segregación de esas tierras para poder postular a subsidios de vivienda.

La existencia de este derecho no ha estado exenta de conflictos, por ejemplo, el no pago de la cuota de arriendo por los pisos o la construcción de viviendas o infraestructura no autorizada, como se describió en el extracto presentado al inicio de la sección. Esto derivó en que se conformara una comisión dentro de la comunidad para fiscalizar la entrega de los pisos, revisar si es que están correctamente inscritos o no y, a sugerencia del abogado del Ministerio de Bienes Nacionales, formalizar los contratos de arriendo. Los contratos permiten demostrar la tenencia regular de la tierra frente a los organismos públicos. Ahora bien, existen también casos de arriendos que se han transformado en tomas, o que han terminado en expulsiones de los arrendatarios sin previo acuerdo.

En consecuencia, las dificultades para el traspaso de derechos a descendientes de los comuneros/as también se constituyen en un mecanismo de exclusión de la tierra de nivel micro. Hall, Hirsch y Li (2011) hablan específicamente de procesos de “exclusión íntima”, esto es, que ocurren entre personas con relaciones sociales cercanas o que habitan en una misma localidad. Los autores evidencian que en estos procesos operan las fuerzas de mercado y legitimidad social que facilitan la incorporación de principios mercantiles en las relaciones interpersonales. Esto se traduce en diferencias en las trayectorias vitales: mientras unos pueden acumular tierras y capital, otros quedan relegados a situaciones de desposesión que dificultan su subsistencia a través de la actividad agrícola. Esta situación se agrava en el caso de mujeres y jóvenes que al no ser comuneros/as formales, son excluidos de las decisiones que se toman al interior de las comunidades, proceso que describo en la siguiente subsección.

⁴³ En la ley de comunidades agrícolas no se hace referencia al derecho a piso. Es una figura que observé únicamente en esta comunidad, lo que no implica que no exista en otras comunidades que no visité.

Mecanismos de exclusión de la toma de decisiones

Un cuarto proceso que incide en el acceso y exclusión a la tierra al interior de las comunidades agrícolas son los mecanismos de toma de decisiones en las asambleas de la comunidad. En su artículo 16, la ley 19,233 establece que la Junta General de Comuneros es la *“primera autoridad de la Comunidad Agrícola y sus acuerdos obligan a todos los comuneros”*. En las reuniones de la Junta, cada comunero tiene derecho a un voto, llegándose a acuerdos por mayoría absoluta, a no ser que los estatutos de la comunidad establezcan algo diferente. Esta norma implica que quienes no son comuneros no pueden participar en las votaciones de la comunidad, las que abarcan temas tan variados como la elección del directorio, la distribución de goces singulares y derechos de aprovechamiento de aguas, la cantidad de animales que se pueden tener, la autorización de arriendos o traspasos de derechos, la posibilidad de segregación de tierras, el establecimiento de zonas protegidas dentro de la comunidad y la definición de sanciones por el no pago de cuotas, entre otros. A lo largo del trabajo de campo pude identificar dos grupos principales que aun cuando residen y/o trabajan al interior de las comunidades, al no ser comuneros titulares han quedado excluidos de los procesos de toma de decisiones, estos son, las mujeres y los jóvenes.

El acceso a tierras es un ámbito que mundialmente se ve influenciado por diferencias de género. En Latinoamérica la proporción de mujeres propietarias de tierra no supera el 51% en ningún país. A esto se suma que en general las tierras explotadas por mujeres son de menor tamaño y de menor calidad y que según datos de encuestas y censos agropecuarios nacionales, en la mayoría de los países latinoamericanos, la proporción de mujeres que son titulares de explotaciones agrícolas no supera el 30% (FAO, 2017). Esta situación va aparejada de una exclusión de las mujeres campesinas de los procesos de toma de decisión respecto a la distribución y administración de los recursos aun cuando pueden estar cumpliendo un rol clave en estos procesos (Lopes Ferreira, 2016), o si es que participan, es sin voz ni voto (Canabal, 2020).

En esta línea, en diciembre de 2023, la Asociación Gremial de Comunidades Agrícolas de Limarí llevó a cabo una mesa de discusión sobre género y tejido social. En el acta de este encuentro se explicita que el objetivo de la reunión era que las mujeres comuneras pudieran dialogar sobre sus problemáticas y propuestas para fortalecer el tejido social. Uno de los puntos desarrollados en el acta lleva como título *“Mujeres y cultura patriarcal”*. En este se menciona explícitamente la *“invisibilización de la mujeres en las comunidades, existe la costumbre que el hombre es más*

importante (machismo) (sic)” y la pregunta por “cómo integramos a las mujeres a la dirigencia, qué mecanismos tenemos que diseñar nuevas normativas integradas a los estatutos (sic)”. De este modo, se evidencia que la preocupación por la exclusión de las mujeres en la toma de decisiones dentro de las comunidades es una inquietud vigente.

Un caso que ilustra esta situación es el de Liliana, miembro de una comunidad agrícola de la provincia de Choapa. Liliana llegó a vivir a la comunidad por su marido, que es comunero. Luego de trabajar por más de 40 años y jubilarse, se ha dedicado a la actividad dirigencial en diversas organizaciones de nivel comunal y provincial. Hace unos años, postuló a un fondo público para realizar una ampliación de red de agua potable en su sector. Cuando se ganó los fondos, tuvo que solicitar una autorización a la comunidad para poder ejecutar el proyecto. En el siguiente extracto relata la reacción de los dirigentes a su solicitud:

“Postulé al proyecto, y me salió, y después la comunidad no me quería dar el paso a pasar la... a ese tema. Entonces me fui yo a la [reunión de la] comunidad y el caballero, uno que era alto, me dice: ‘usted no hable, usted no es comunera’. Le dije: ‘mi marido es comunero, yo soy la señora’. ‘No’, dijo, y no quería. Y le dije yo ‘hagamos una votación, si los comuneros quieren, si ustedes no son absolutos, están mandando’. Y les gané, todos me dieron la pasada. Y dije yo, cuando tenga alguien [un derecho a la venta], me voy a comprar un derecho. Y me compré el derecho, y lo tengo (...) para que no me molestaran. Somos los dos comuneros, yo y mi marido”. (Entrevista a Liliana, dirigente local provincia de Choapa, noviembre 2023).

La situación de Liliana de estar casada con un comunero, vivir y trabajar en la comunidad, pero no poder participar en la toma de decisiones, no es poco común. En su caso, Liliana lo resolvió comprando un derecho en la comunidad, lo que le garantiza contar con un voto en las reuniones de asamblea. Sin embargo, no todas las mujeres cuentan con los recursos para comprar un derecho a su nombre. Hay también casos de mujeres que, dada la dificultad de realizar las sucesiones entre hermanos, no han podido hacer efectivo su derecho como comuneras. La ley no contempla mecanismos de inclusión para quienes no tienen derechos, por ende, es algo que debe resolver cada comunidad a través de sus estatutos.

El escenario de los jóvenes y/o hijos de comuneros es similar. Muchos de ellos, al no ser comuneros, no tienen derecho a optar a cargos en la directiva ni a votar en las decisiones que se toman en las asambleas. Una excepción a esta tendencia es la comunidad en la que reside Santiago, la que se ha hecho conocida por contar con una certificación de cielos oscuros, transformándose en un sitio de interés para el turismo astronómico. La obtención de la certificación fue un proceso liderado por Santiago y otros hijos/as de comuneros que retornaron luego de irse a zonas urbanas

a estudiar o a trabajar en la industria minera. Con el mismo grupo también postularon a fondos públicos para establecer un área de conservación e instalar atrapanieblas. Otros hijos de comuneros también instalaron un área de camping y un restaurante. Todos estos proyectos se han gestionado en conjunto o con apoyo de la directiva, algo que no sucede en todas las comunidades agrícolas. Respecto al involucramiento de los jóvenes en la gestión de proyectos comunitarios Santiago comentó:

“Nosotros [él y sus hermanos] pudimos acceder a aportar en la administración de la comunidad porque la directiva de ese entonces tuvo como esta visión un poco más amplia y dijo: ya, sí, que los hijos de comuneros igual puedan participar y apoyar. Porque antes de eso no se podía ni siquiera ir a una reunión. No podías opinar”. (Entrevista a Santiago, residente Comunidad Agrícola provincia de Limarí, noviembre 2023).

El extracto presentado ilustra como la regulación interna de las comunidades agrícolas favorece la exclusión de residentes de la administración y distribución de tierras y la posibilidad de desarrollar proyectos o apoyar en labores dirigenciales. A diferencia de Liliana, Santiago y sus vecinos hijos de comuneros contaron con la venia de la directiva de la comunidad que les abrió espacio de participación y autorizó el uso de la personalidad jurídica y de las tierras comunes para llevar a cabo sus iniciativas.

En síntesis, los mecanismos de exclusión en la toma de decisiones al interior de las comunidades agrícolas visibilizan las tensiones existentes entre el marco normativo formal y las dinámicas internas. Si bien la legislación establece claramente que solo los comuneros titulares pueden participar en las asambleas, esta disposición genera efectos diferenciados que reproducen desigualdades de género y generacionales. Las experiencias de Liliana y Santiago ilustran cómo estas exclusiones pueden ser abordadas mediante estrategias individuales, por ejemplo, la compra de derechos, o a través de decisiones colectivas que flexibilizan los espacios de participación, las que, retomando a Hall, Hirsch y Li (2011), requieren ser legitimados socialmente para poder operar.

El análisis de los cuatro procesos identificados al interior de las comunidades agrícolas de Coquimbo revela la operación simultánea de múltiples mecanismos que, siguiendo el marco analítico propuesto por Hall, Hirsch y Li (2011) y Nuijten (2003), configuran los procesos de inclusión y exclusión a la tierra. Estos procesos evidencian cómo las comunidades no constituyen

espacios homogéneos de acceso equitativo a la tierra, sino que funcionan como campos donde convergen fuerzas de mercado, legitimidad social y regulaciones formales e informales, los que a menudo operan de manera contradictoria. Mientras el marco legal busca proteger la propiedad colectiva, los procedimientos burocráticos pueden generar vulnerabilidades; mientras algunas comunidades resisten la mercantilización, otras la facilitan; mientras existen mecanismos formales de participación, estos pueden reproducir exclusiones estructurales. Estas contradicciones atraviesan los cuatro mecanismos de acceso y exclusión a la tierra analizados a lo largo del capítulo, revelando en todos ellos el papel central y ambivalente de la estatalidad, cuyo análisis transversal se desarrolla en la última subsección.

2.5. La acción y regulación estatal como un elemento clave y contradictorio en el acceso a tierras

En Coquimbo se observan diversos procesos que afectan el acceso a tierra de los pequeños productores y campesinos de la región, los que, en términos de lo planteado por Hall, Hirsch y Li (2011) tienen en común que operan a través de las fuerzas de la regulación, el mercado y la legitimidad social. La interacción entre estas fuerzas revela el carácter contradictorio y multifacético de la estatalidad en la configuración del acceso a la tierra de grupos campesinos, la que opera simultáneamente como facilitadora y obstaculizadora de este proceso.

La liberalización del mercado de tierras, resultado de las reformas neoliberales implementadas durante la dictadura militar, ha propiciado principalmente la venta de propiedades de pequeños productores a actores de las industrias inmobiliaria y agroexportadora (Borras et al, 2011; Cerda, 2016). Las ventas o pérdidas de tierras por endeudamiento de pequeños productores han sido facilitadas por la falta de regulación, o de su correcta aplicación, favoreciendo a actores de mayores recursos. La expansión de la agroindustria y la consecuente concentración de tierras también se ha visto legitimada por el discurso que reconoce esta actividad como estratégica para el desarrollo del país. En el caso de la venta de tierras para viviendas y proyectos inmobiliarios, la fuerza principal que explica estos procesos es el mercado. Si bien existen algunas iniciativas estatales que buscan revertir estas tendencias, por ejemplo, las leyes y decretos que buscan limitar las parcelaciones para viviendas, estas son de pequeña escala o muy recientes.

Las comunidades agrícolas se han visto particularmente expuestas a estos procesos. El trabajo de campo evidencia que la mantención de la propiedad colectiva de las tierras se ha visto amenazada

tanto por la acción directa de organismos públicos como por decisiones de sus mismos socios que deciden vender, principalmente como una estrategia de subsistencia. En estas organizaciones se observan acciones que buscan evitar la pérdida de tierras, aunque no están exentas de conflictos dado que está en juego el acceso a tierras en permanente disputa.

Desde la estatalidad también se generan amenazas a las tierras de las comunidades agrícolas producto de expropiaciones, compras de tierra y cesiones de servidumbres para la construcción de infraestructura de interés público. Estos proyectos, ejecutados por actores privados bajo criterios de mercado, son priorizados por el gobierno nacional y legitimados por el discurso del desarrollo nacional, aunque sus beneficios no alcancen a las poblaciones afectadas. En estos casos, las comunidades se han manifestado principalmente a través de mecanismos institucionales promovidos desde el nivel local y regional, evidenciando contradicciones entre organismos públicos de distinto nivel territorial.

Para quienes son comuneros/as o residen en tierras de una comunidad agrícola, estas organizaciones cumplen un rol clave en garantizar el acceso o promover la exclusión del acceso a la tierra, mediante la acreditación de la tenencia regular de la tierra, o la definición de normas y criterios para el traspaso o préstamo de tierras, entre otros. La regulación existente ha reconocido formalmente la propiedad de los comuneros, sin embargo, no ha impedido la duplicidad de títulos de dominio emitidos por los Conservadores de Bienes Raíces. En este punto, un tercer actor estatal, el Ministerio de Bienes Nacionales y sus asesores, han sido claves para apoyar la regularización de las comunidades y evitar conflictos en esta línea.

Un aspecto que no se encuentra regulado y que, por ende, queda al arbitrio de las decisiones y estatutos internos de las comunidades, es el acceso a tierras y la participación en la toma de decisiones de quienes residen ahí sin ser formalmente comuneros/as. En este punto, las diferencias de género resultan especialmente relevantes, ya que en general son las mujeres quienes no están inscritas como comuneras. En este contexto y siguiendo a Scott (1986), la categoría de género es relevante debido a que es uno de los campos en los que se articulan relaciones de poder que estructuran el acceso a recursos materiales y simbólicos. Para Scott (1986) la categoría de género es también producto de relaciones de poder configuradas por personas, organizaciones e instituciones que están históricamente situadas (Tarrés, 2013b). En el caso de las comunidades agrícolas de Coquimbo, la inexistencia de mecanismos de participación formales para mujeres que

no son titulares de derecho es una de las formas en las que se expresa la asimetría en las relaciones de poder internas.

Los descendientes de comuneros/as se enfrentan a la misma situación dadas las dificultades de completar herencias y sucesiones. Estas situaciones se traducen, tanto en procesos de exclusión del acceso regular a la tierra al interior de las mismas comunidades, como en procesos de exclusión del acceso a recursos públicos de quienes no pueden demostrar tenencia regular. De este modo, la administración interna de las tierras también se enmarca en relaciones de poder asimétricas que traen como resultado la reproducción de la exclusión a pequeña escala explicada por fuerzas del mercado, la regulación estatal y la legitimidad de normas internas.

En consecuencia, si bien las demandas privadas de tierras constituyen factores relevantes en la pérdida territorial de pequeños propietarios, la acción estatal es igualmente relevante. En un nivel macro, la regulación y el modelo de desarrollo nacional y sus cambios no han sido particularmente favorables para las pequeñas propiedades rurales, favoreciendo así a actores de mayores recursos. En contraposición, aunque de manera parcial, la regulación nacional también permitió el reconocimiento legal de las comunidades agrícolas, regularizando la propiedad colectiva de tierras en las que históricamente han habitado grupos campesinos. A escala regional y local, las autoridades han garantizado espacios para expresar demandas y han asesorado en la regularización de derechos. Por su parte, los vacíos legales también son relevantes para facilitar procesos de exclusión. La falta de regulación responde a una negligencia de la estatalidad, pero también es un reflejo de los intereses de ciertos grupos que se ven favorecidos por ella.

Al igual que la regulación estatal, la normativa interna de las comunidades agrícolas y la autonomía con las que estas cuentan ha sido utilizada tanto para su segregación o evitar su venta a actores externos a las comunidades en función de los intereses de sus miembros. Se escapa del foco de estas tesis identificar los factores específicos que inciden en las estrategias adoptadas por las comunidades (ya sean planificadas o no) respecto a las tierras de su propiedad. Sin embargo, retomando a Ribot y Peluso (2003), oportunidades como el acceso a información, recursos económicos, asesoría legal o el vínculo con la estatalidad de los sujetos y las organizaciones pueden resultar influyentes para garantizar el acceso, o la mantención del acceso, a la tierra.

A modo de cierre, retomando a Nuijten (2003), es importante reconocer que las prácticas organizativas relativas al acceso a la tierra se desarrollan en campos de fuerza con dinámicas

múltiples, donde los actores cumplen roles diferenciados según el contexto específico. De esta forma, las mismas personas que pueden aliarse para oponerse al capital empresarial o a decisiones estatales que amenazan sus tierras, pueden encontrarse en posiciones contradictorias en procesos de “exclusión íntima” o en microprocesos de exclusión.

Los procesos analizados evidencian también un contexto caracterizado por lo que Bernstein (2010) denomina “crisis de reproducción simple”, donde numerosos productores se ven obligados a vender sus tierras al no poder generar ingresos suficientes para mantenerse en la actividad agrícola. Si bien la expansión de la agricultura industrial ha intensificado este fenómeno, la pérdida de tierras no implica necesariamente la descampesinización. Siguiendo a Cano Castellanos (2024b), los procesos de acceso y exclusión a la tierra observados en Coquimbo generan una configuración específica de lo campesino caracterizada por la precariedad e inestabilidad en la tenencia de la tierra, en la que la subordinación frente a grupos empresariales y la estatalidad se constituye en una característica estructural. Esta subordinación se extiende al segundo recurso natural fundamental para la actividad agropecuaria: el agua. Las dinámicas de acceso y exclusión a este recurso resultan inseparables de las problemáticas de tenencia de la tierra y presentan similitudes, tal como se analiza en el capítulo siguiente.

Capítulo 3. “Más vale el agua que la tierra”: Actores y procesos de acceso y exclusión al agua para fines productivos

El paisaje de la Región de Coquimbo refleja claramente la condición de clima semi árido y de zona de transición desde el Desierto de Atacama hacia el centro del país que se caracteriza por su clima mediterráneo. En general predominan los tonos cafés y amarillo de la tierra, y en cuanto a la vegetación, las especies de arbustos con espinos, los que se encuentran presentes en las zonas costeras y en el interior, características que se han acentuado debido a la falta de lluvias.

El paisaje también refleja la situación de escasez hídrica que experimenta la región, la que se evidencia tanto en la ausencia de agua en ríos, canales y vertientes, como en la vida cotidiana de quienes habitan en las localidades rurales. En las comunas de Monte Patria y Ovalle otro signo claro son cultivos de parrones de uva y olivos que se han dejado secar (Imagen 12 y 13). La escasez hídrica también se hace evidente en la gran cantidad de camiones aljibe que circulan por caminos interiores repartiendo agua potable a las localidades que no cuentan con sistema APR o cuyos APR se quedaron sin agua (Imagen 14).

Imagen 12. Árboles de olivos que se dejaron de regar por falta de agua. Sector Oruro Bajo, Ovalle. Septiembre, 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

Imagen 13. Parrones de uva secos, sector Cárcamo, Monte Patria. Octubre, 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

Imagen 14. Camión aljibe dirigiéndose a repartir agua potable a la CA Las Cardas, Monte Patria. Octubre, 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

En diversas conversaciones con actores de la región se evidencia que existe un consenso respecto a que la principal causa de la falta de agua es la disminución de precipitaciones y el proceso de desertificación que está experimentando la región⁴⁴. No obstante, al indagar con mayor profundidad, se evidencia que la falta de agua se ha visto agravada por situaciones de concentración de agua y el aumento de la demanda por la presencia de la industria minera y agroexportadora.

⁴⁴ Este proceso ha sido estudiado en mayor detalle por el Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas (CEAZA) presente en la región.

En el siguiente capítulo se abordarán los procesos de acceso y exclusión del agua de distintos actores presentes en la región y el rol de cada uno de los actores involucrados en ellos. La gestión del agua en Chile está repartida en más de 40 instituciones públicas (Tabla 6). Dada la complejidad de esta institucionalidad, el análisis se enfoca en el rol de los dos organismos que aparecieron como más relevantes en el trabajo de campo, estos son: i. la Dirección General de Aguas, responsable de la implementación y fiscalización del Código de Aguas y, ii. la Comisión Nacional de Riego, responsable de la ejecución de la Ley de Riego. A estos se suman las Organizaciones de Usuarios de Agua (OUA) que, si bien son organizaciones privadas y sin fines de lucro, también cumplen un rol clave en la gestión y administración del agua (Sagredo, en prensa). Entre las OUA es posible identificar a las Juntas de Vigilancia que administran las aguas superficiales de fuentes naturales, por ejemplo, ríos. Existen también las asociaciones de canalistas que distribuyen el agua de cauces superficiales artificiales y las comunidades de aguas subterráneas, que distribuyen aguas no superficiales.

Tomando como base a Hall, Hirsch y Li (2011), en el siguiente capítulo analizo los principales procesos que determinan el acceso y exclusión al agua de los pequeños productores agropecuarios de la Región de Coquimbo. Específicamente, se abordan cuatro procesos: i. la regularización de los derechos de aprovechamiento de aguas, ii. la construcción de infraestructura para riego con fondos estatales, iii. la expansión de la agroindustria y la gran minería y, iv. el aumento de la construcción de pozos, la venta irregular y los robos de agua a pequeña escala. Para cada uno de ellos se identifican los actores clave y de qué manera sus acciones contribuyen a promover el acceso o la exclusión de pequeños productores agropecuarios. Se pone especial énfasis en el rol de los organismos públicos en estos procesos y los efectos de las interacciones de otros actores con los agentes estatales. El orden en el que se presentan los procesos sigue una lógica que, en palabras de Ribot y Peluso (2003) transita desde mecanismos legales o formales de acceso al agua hacia los mecanismos ilegales. Este lógica responde en cierta forma a un orden cronológico. Parte del argumento presentado es que, a medida que se ha agravado la escasez hídrica en la región, se evidencia un aumento en las prácticas irregulares de acceso a agua tanto para consumo humano como con fines productivos.

Tabla 6. Institucionalidad para la gestión del agua en Chile

Organismos estatales dependientes de la Presidencia de la República	
Ministerio de Obras Públicas	Dirección de Obras Hidráulicas Dirección General de Aguas Superintendencia de Servicios Sanitarios Instituto Nacional de Hidráulica
Ministerio de Energía	Comisión Nacional de Energía
Ministerio de Agricultura	Servicio Agrícola y Ganadero División de Protección de Recursos Naturales Renovables Instituto de Desarrollo Agropecuario Comisión Nacional de Riego Corporación Nacional Forestal Centro de Información de Recursos Naturales
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	División de Desarrollo Urbano Servicio de Vivienda y Urbanismo
Ministerio de Defensa/ Dirección General de Aeronáutica Civil	Dirección Meteorológica de Chile
Ministerio del Interior	Servicio Nacional de Prevención y Respuestas ante Desastres* (ex Oficina Nacional de Emergencias)
Ministerio de Salud	Instituto de Salud Pública
Ministerio de Economía	Subsecretaría de Pesca y Agricultura Servicio Nacional de Pesca
Ministerio de Medio Ambiente	Servicio de Evaluación Ambiental Superintendencia de Medio Ambiente
Ministerio de Minería	Servicio Nacional de Geología y Minería
Organismos estatales autónomos	
Gobiernos Regionales, Municipios, Ministerio Público, Poder Judicial, Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Tribunales Arbitrales, Tribunales de Medio Ambiente, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, Contraloría General de la República y Conservadores de Bienes Raíces.	
Organizaciones de Usuarios de Aguas	
Juntas de Vigilancia Asociaciones de Canalistas Comunidades de Aguas Comunidades de Obras de Drenajes Comunidades de Aguas Subterráneas*.	

Fuente: “Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión de agua” (Banco Mundial, 2013).

Nota: Se destacaron en negritas aquellas instituciones más relevantes para el contenido de esta capítulo.

*Actualizaciones propias.

Antes de pasar al detalle de cada uno de los procesos, adjunto una descripción de actores y situaciones presentes en el río Choapa que son ilustrativas de distintos procesos de exclusión al

agua que se experimentan en Coquimbo, del rol que cumplen distintos actores en mitigar o agravar la falta de agua, y de quienes se ven más o menos afectados por esta:

El 19 de diciembre de 2022 la DGA emitió una orden de redistribución de aguas a la Junta de Vigilancia del Río Choapa exigiendo su ajuste a los nuevos requerimientos del Código de Aguas. La reforma a esta normativa, aprobada a inicios de 2022, estableció que, en zonas declaradas como de escasez hídrica, la DGA puede exigir a las Juntas de Vigilancia la elaboración de acuerdos de redistribución que contribuyan a reducir los impactos de la sequía y garantizar la disponibilidad de agua para consumo humano de sus usuarios.

Durante 2022, la Junta de Vigilancia del Río Choapa presentó dos propuestas de acuerdo de redistribución. Ambas fueron rechazadas por la DGA. En el caso de la segunda propuesta, el motivo del rechazo fue que no se prorrateó la distribución del agua a todos los usuarios de la cuenca, lo que se traduce en que algunos usuarios se ven afectados en mayor medida por la sequía. Desde la DGA se explicó que la Junta de Vigilancia *“realizó una incorrecta interpretación de las resoluciones que constituyeron los derechos de aprovechamiento de aguas superficiales a Minera Los Pelambres”* (SEREMI MOP Coquimbo, 2023). En otras palabras, la Junta de Vigilancia no estaba aplicando la prorrata en la distribución a la minera y otros usuarios del río Cuncumén, afluente del Río Choapa, ya que interpretaron que a estos usuarios les correspondía el 100% de la cuota de sus derechos de aprovechamiento, independiente de la disponibilidad de agua que tuviese el río. Hasta 2022, esto había sido compensado por Pelambres con agua extraída de unos derechos de aguas subterráneas que poseen, algo que las actuales autoridades de la DGA definieron que no estaba conforme a derecho.

Otro usuario del Río Choapa es Juan, agricultor quien, en enero de 2024, mientras me encontraba de visita en la Oficina Provincial de la DGA en Illapel, se acercó a consultar por la posibilidad de trasladar unos derechos de agua que arrienda de un sector a otro. Una de las secretarías le consultó a quién le arrienda los derechos, a lo que él respondió que son del suegro, quien le ofreció vendérselos, pero Juan no se los compró porque eran muy caros. Agrega que son cuatro acciones de agua que ya no ocupa. La secretaria se sorprende y le dice que es *“una pequeña fortuna”*, y Juan concuerda. Ella confirma y dice *“más vale el agua que la tierra ahora”*. La secretaria también le comenta que nunca ha escuchado que se haga un traslado de derechos arrendados, que probablemente eso tenga que hacerse por medio de un acuerdo privado, pero que, en cualquier caso, debe tener cuidado con que los usuarios del sector al que él quiere trasladar sus derechos no se opongan. Frente a esto, Juan responde que en su sector son solo dos regantes y que no afecta la disponibilidad de agua, por lo que no deberían ponerle problemas.

En el mismo Valle del Choapa reside Elsa, criancera de la comuna de Canela. Su familia ha habitado desde siempre en el sector de Mincha. Ella vive en unas tierras que heredó de sus abuelas y es socia de la Junta de Vigilancia del Río Choapa; cuenta que mensualmente va a Salamanca a pagar la cuota de su derecho de agua, pero no siempre hay agua. Agrega que hubo un año de sequía que no tuvieron agua durante siete meses porque el río estaba seco. En esas situaciones la única alternativa que tienen es comprar agua.

Elsa plantea que desde el año 2015 hay cada vez menos agua, según ella porque Pelambres tiene sus propios embalses y que de estos sacan agua para venderle a las grandes parcelas. Como consecuencia, en las zonas más bajas del río ya no llega agua y todos los pozos de la cuenca están secos. Si bien Elsa, la minera Los Pelambres y las empresas agrícolas y forestales presentes en la zona son todos miembros de la misma Junta de Vigilancia, Elsa comenta que las industrias sí tienen agua porque *“ellos tienen otro*

sistema (...) ellos son accionistas mayoritarios, nosotros somos minoritarios". (Entrevista con directiva de organización local de productores, noviembre 2023).

Una alternativa para paliar la falta de agua en el río a la que han recurrido tanto los accionistas mayoritarios como minoritarios del río ha sido la extracción de aguas subterráneas, no obstante, no todos tienen las mismas posibilidades de acceso: *"A nosotros la Junta de Vigilancia nos jodió más, del puente para abajo no se podía hacer ningún pozo porque no hay cuota de agua para extraer según ellos, porque las aguas subterráneas ya están todas vendidas a Pelambres"* (Entrevista con directiva de organización local de productores, noviembre 2023). A esto se suma que la extracción de aguas subterráneas requiere de infraestructura especial a la que no todos pueden acceder.

El caso río Choapa y sus distintos usuarios/as sirve como punto de partida para abordar de qué manera los procesos de apropiación, mercantilización y neoliberalización de la naturaleza, específicamente la privatización del agua, toman forma en un territorio específico, y qué efectos tienen en el acceso o exclusión del agua de ciertas poblaciones y en los mecanismos a través de los que se ejerce el control estatal y se expresan otras relaciones de poder. La situación de Minera Los Pelambres hasta 2022 ejemplifica un tipo de actor empresarial que posee una considerable cantidad de derechos de agua, los cuales puede ejercer independientemente de la disponibilidad hídrica efectiva en el río. El caso de Juan representa a usuarios que, si bien no son propietarios de derechos de agua, han logrado hacer uso de estos gracias a sus vínculos personales, manteniéndose en el ámbito de la legalidad. Finalmente, el caso de Elsa evidencia la situación de un grupo de personas que anteriormente disponía de acceso al agua, ya fuera por poseer derechos o por acceder a pozos, pero que, ante el contexto de sequía y concentración hídrica, se ha visto obligado a recurrir a alternativas no necesariamente regulares. A continuación, se describe más en detalle cómo operan estos distintos procesos de exclusión en Coquimbo.

3.1. El acceso legal al agua: los derechos de aprovechamiento y el rol de las organizaciones de usuarios de agua

Una primera forma de acceso legal al agua es a través de los derechos de aprovechamiento de agua. Una vez obtenido un derecho de agua por medio de la compra, transferencia u otro, estos deben ser inscritos en el Conservador de Bienes Raíces. El proceso de inscripción requiere contar con un título de dominio vigente de los derechos, para lo cual se requiere reconstruir la historia de un derecho de agua previo a 1976 (cinco años antes de la promulgación del Código de Aguas). Esto ha derivado en que son las empresas o titulares individuales de derechos de mayores recursos, que pueden contar con apoyo legal, los que en mayor medida cuentan con tenencia regular de agua. Por su parte, la mantención del derecho se garantiza por medio del pago de una cuota anual a la

OUA que administra el caudal. El no pago de esta cuota, faculta a las OUA a rematar las acciones correspondientes. De esta forma, la regulación vigente se constituye en un mecanismo de acceso para quienes pueden costear la compra de derechos y su correcta inscripción, y en un mecanismo de exclusión para quienes no pueden adquirirlos y/o sortear los requisitos legales para su inscripción. Cabe destacar que la mayoría de los titulares de derechos de agua en Chile se desempeñan en el rubro agrícola, lo que se traduce en que el 70% del agua se destina a esta actividad (Tapia, 2022). De esta forma, se evidencia, en primera instancia, un proceso de neoliberalización del agua que, en concordancia con los planteamientos de Castree (2008a), implica la transformación de un recurso natural hacia su gestión privada y, posteriormente, un proceso de acaparamiento por parte de actores empresariales.

En este punto, vale la pena explicar con mayor detalle ¿qué es un derecho de agua y cómo operan? En la práctica, para quienes se dedican a la actividad agrícola, los derechos de agua se traducen en “turnos de riego”. Esto significa que, con una frecuencia determinada, quienes poseen acciones de agua pueden abrir sus mangueras y regar sus cultivos y/o acumular agua de los ríos o canales por una cantidad de tiempo previamente definida, la que en general se mide en horas. Una vez cumplido ese tiempo, deben cerrar las llaves y esperar hasta su siguiente turno. Entre los entrevistados, los turnos de riego se dan en una frecuencia semanal, quincenal o mensual. Sin embargo, dada la disminución de la cantidad de agua disponible, estos turnos han disminuido su frecuencia y duración.

En todo este proceso las OUA son actores de suma relevancia. Estas son agrupaciones autónomas y privadas compuestas por personas individuales y jurídicas que tienen derechos de aprovechamiento de agua en una fuente específica. Su labor, según lo establecido en el Código de Aguas, es captar y distribuir las aguas de un determinado cauce a sus miembros y resolver conflictos entre ellos. Para esto cuentan con una directiva elegida, la que desarrolla sus funciones de manera *ad honorem*. Esta labor la pueden llevar a cabo con apoyo de profesionales, administrativos y un celador/a, quien es el principal vínculo entre la directiva de las OUA y sus usuarios/as. Durante el trabajo de campo, observé que en general las Juntas de Vigilancia tienen una sede donde atienden público. En algunos casos, mencionaron también contar con un abogado que apoya a la directiva en aspectos legales. Las OUA cumplen un rol clave en el ejercicio efectivo de los derechos de agua, ya que, por una parte, llevan el registro de los propietarios de derechos de agua de cada cauce y, por otra, coordinan la distribución de agua entre sus miembros. En las

siguientes subsecciones se describen distintas formas a través de las que el ejercicio de estas funciones garantiza o no el acceso legal a agua de sus miembros.

Los registros de regantes y las barreras burocráticas para el acceso legal al agua

Una primera función de las OUA es llevar el registro de sus miembros. Esta función es de suma relevancia, ya que una correcta inscripción de un derecho de aprovechamiento no solo entrega certeza jurídica a los titulares del derecho. También determina las posibilidades de inscribirse correctamente en el Catastro Público de Aguas⁴⁵ (CPA) y de acceder a fondos públicos de INDAP⁴⁶ y la CNR, entre otros (Sagredo, en prensa). Sin embargo, en Coquimbo se evidenciaron situaciones de irregularidad de derechos de agua que ponen en riesgo el acceso al agua, especialmente de quienes son personas individuales. Estas se dan sobre todo por negligencias de las OUA o de las personas al momento de realizar los trámites de inscripción, pero también por desconocimiento. Por ejemplo, desde la DGA regional comentan que muchas personas no tienen un título individual, sino que solo cuentan con un documento emitido por la OUA que luego se inscribe en el CBR, lo que no equivale a un título de dominio efectivo. Esto implica que cuando han ido a inscribirse al catastro o han intentado postular a fondos de la CNR les han rechazado las solicitudes.

Una de las principales dificultades identificadas para la correcta inscripción de derechos, tanto por los funcionarios públicos como por los usuarios de agua entrevistados, son las sucesiones⁴⁷. Si bien en una familia pueden existir derechos inscritos, la muerte del/la titular del derecho deriva en la necesidad de realizar posesiones efectivas entre sus hijos/as u otros descendientes, las que no siempre llegan a término. Esto ya sea por falta de recursos para realizar los trámites legales o por falta de acuerdo entre los familiares. Ejemplo de esta situación es el caso de Manuel, agricultor en la comuna de Monte Patria, quien cultiva hortalizas en una parcela de tierra que le fue asignada en los años ochenta. Cuando nos vimos por primera vez me comentó que tiene un cuarto de derecho de agua en el Río Huatulame, pero que no está a su nombre; está a nombre de un conocido que ya

⁴⁵ La Reforma al Código de Aguas de 2022 estableció la obligación de los titulares de derecho de inscribirse en un Catastro Público con el objetivo de determinar la disponibilidad de agua en el país y quienes cuentan con derechos de aprovechamiento.

⁴⁶ INDAP ejecuta concursos especiales de proyectos de riego para pequeños agricultores familiares que cuentan con tenencia regular de agua.

⁴⁷ Una situación similar se observa en el caso de las comunidades agrícolas y la propiedad de la tierra, proceso que se abordó en el Capítulo 2.

falleció y no ha hecho el trámite de cambiar el nombre. No lo había necesitado, pero ahora con la obligación de registrarse en el CPA me dice que tiene que hacerlo.

La segunda vez que nos vimos fue un par de meses después en una reunión organizada por la CNR en el sector donde él trabaja. El objetivo de esta reunión era dar a conocer la oferta de fondos para proyectos de riego en la zona. Al final de la reunión le pregunté si le pareció útil, a lo que me respondió que él no puede postular a ninguno de esos fondos porque el agua que utiliza para regar no está a su nombre. De esta forma, la correcta inscripción de los derechos de agua no solo posibilita su uso, sino que además faculta para acceder a recursos públicos para riego. A raíz de esta situación, algunas comunidades de agua visitadas en la comuna de Monte Patria durante 2023 se propusieron regularizar el registro de todos sus socios con el fin de que posteriormente se pudiesen ir a inscribir en el CPA. También INDAP y la DGA han realizado capacitaciones sobre cómo registrar adecuadamente los derechos de agua en los CBR y en la DGA. Junto con el apoyo que puedan entregar los servicios públicos, Jara, López, San Martín, Salgado y Melo (2009) evidencian que la capacidad técnica de las OUA y los recursos con los que cuentan las OUA son determinantes para el cumplimiento de sus funciones, entre ellas, el registro y la distribución del agua. Esta segunda función se aborda en la siguiente subsección.

La distribución del agua y los procesos de exclusión al interior de las OUA

La función de distribución del agua de las OUA incluye asignar y repartir el agua disponible en los embalses, y coordinar los turnos de riego según los derechos de aprovechamiento que tenga cada miembro. Cabe destacar que entre los miembros de una OUA puede haber empresas de distintos rubros, comités de APR o SSR y medianos y pequeños agricultores que solo tienen uno o menos derechos de agua (usuarios minoritarios). Por ende, la coordinación con y entre estos actores es una labor clave de la OUA (Sagredo, en prensa).

Las decisiones respecto a la distribución del agua se toman en las asambleas de las OUA, donde según lo establecido en el Código de Aguas, opera el sistema “una acción = un voto”. Esto deriva en que, en general, las directivas de las OUA están compuestas por representantes de los socios mayoritarios y que, en general, cuando se votan decisiones en las asambleas, son quienes tienen más acciones los que logran imponer su opinión. Andrés vive y trabaja como agricultor en la Provincia de Limarí, donde se dedica al cultivo de uva y hortalizas. Habita junto a su pareja, Mónica, en un terreno heredado de sus padres y posee derechos de agua en un canal de la zona, lo

cual lo convierte en miembro de una agrupación de canalistas y de la Junta de Vigilancia del río del que obtienen agua. En la misma línea de lo planteado por Elsa sobre la Junta del Río Choapa, Andrés comenta lo siguiente respecto a las elecciones de directiva en su Junta de Vigilancia:

“Acá un solo accionista puede poner cuatro directores de nueve. Uno solo [socio] puede poner cuatro [directores]. Ya es una exageración. Porque da cuenta que no hay... no se puede ejercer democracia de ninguna manera, no es democrático, cuando más antidemocrático (...) porque se vota por acciones. Entonces, cuando la señora Juanita va a la reunión, y propone algo, el directorio dice: ¿sabe qué?, votémoslo. Y, por más que la señora Juanita tenga razón, por el solo hecho de que venga de la señora Juanita, el directorio dice: ‘si lo votamos, y no, no [se aprobó]’”. (Entrevista a Andrés Dirigente local provincia de Limarí, octubre 2023).

El mismo Andrés me cuenta que en la Junta de Vigilancia a la que él pertenece, en la que conviven grandes y pequeños productores agrícolas, se han aprobado, por ejemplo, solicitudes de traslado de agua. Esto implica que una persona que tiene derecho a extraer agua en un sector, solicita autorización para extraer agua en otro. Si bien los traslados de agua están permitidos por el Código de Aguas, siempre y cuando quienes riegan en el nuevo sector no se opongan y que la DGA lo autorice, este tipo de acciones se han vuelto problemáticas dada la situación de escasez hídrica.

La estrategia utilizada por los socios minoritarios para posicionar sus demandas en algunas OUA ha sido ponerse de acuerdo para votar por una persona que sea su representante en el directorio. Hay casos en que esta estrategia resulta exitosa, entre ellos, la Junta a la que pertenece Andrés. Isabel es profesional, originaria de Santiago, y vive en Monte Patria hace casi 10 años, dedicándose principalmente a la actividad agrícola y dirigencial. Es miembro de la misma Junta de Vigilancia de Andrés, ya que el terreno que compró venía con dos derechos de agua. En relación con la elección de representantes de los socios/as minoritarios plantea que esto no es suficiente para modificar los resultados de las votaciones que se hagan, sino que les sirve principalmente para mantenerse informados de las discusiones que se dan en las reuniones de directiva. No obstante, el contar con representantes en la directiva de la Junta les permitió a ellos como pequeños regantes iniciar un proceso de actualización de los estatutos donde se prohibieron los traslados de agua. Otro tema que se reguló fueron las recuperaciones de agua que hacían los usuarios de las zonas más bajas del río:

“Nuestro diagnóstico pasaba porque regaba la primera sección del río, y había agua que se iba escurriendo. Y ciertos canales de la segunda sección aprovechaban esas aguas. Y después regaba la segunda sección, todos los canales, también los que habían aprovechado el agua, y ciertos canales de la tercera sección aprovechaban lo que había quedado de la segunda. Entonces, unos regaban tres días y otros regaban nueve. No está bien. Pero nadie lo cuestionaba porque estaban

muy contentos, y eran integrantes del directorio quienes regaban seis y nueve días (...) Y nadie sabía, solamente [veían] que era rara la cosa, pero nadie sabía cómo era rara. Entonces esas cosas las fuimos discutiendo: 'Oye, pero ¿no es justo no?' (Entrevista a Isabel, dirigente provincia de Limarí, enero 2024).

Retomando a Nuijten (2003), las directivas de las organizaciones y los vínculos que tienen con los agentes estatales inciden en las prácticas organizativas que se desarrollan alrededor de distintos problemas y recursos, y en las dinámicas de inclusión o exclusión de estos. En este caso, la elección de un representante de los pequeños/as regantes en la directiva permitió el acceso a información y la participación en espacios de discusión y deliberación de los pequeños/as regantes. Esto a su vez se tradujo en una modificación de los estatutos y una mayor injerencia en el control del agua de la OUA. Así, por medio de los mecanismos institucionales existentes, se generan acciones de un grupo de usuarios que buscan contrarrestar los abusos por parte de otros usuarios.

En la Provincia de Choapa también se observan situaciones de asimetría en el acceso al agua, los que en el caso de esta zona se ven acentuados porque la principal actividad económica es la minería y por la presencia de la Minera Los Pelambres. En una entrevista realizada a la directiva de la Junta de Vigilancia del Río Choapa en enero de 2024 para el programa radial “Choapa al día”, los miembros de la Junta señalaron que Minera Los Pelambres, a quien caracterizan como “*un usuario cualquiera*” de la organización, aporta recursos que financian las operaciones de la OUA mediante el pago de derechos de uso de aguas subterráneas. Esto resulta relevante porque, según explican en la entrevista, en el marco de la exigencia que les hizo la DGA de presentar un acuerdo de redistribución, una de las posibilidades para mitigar la falta de agua en la cuenca, era solicitarle a Pelambres que dejara de explotar las aguas subterráneas. Sin embargo, los entrevistados plantean que el que no saquen agua implica que ya no pagarían la cuota por el uso de esos derechos y que el pago de esas cuotas se tendría que repartir entre los demás regantes. Para los accionistas esto significa que si antes pagaban US\$0.5 mensual por litro consumido, ahora empezarían a pagar US\$10, ya que antes recibían US\$104,000 mensuales en cuotas que se dejarían de recibir por las aguas subterráneas de Pelambres.

Otra propuesta de redistribución era permitir que Pelambres siguiera utilizando las aguas subterráneas además de garantizarles una solicitud de 400 litros de agua por segundo para que opere la mina, independiente de la disponibilidad de agua en el caudal. A cambio, Pelambres se compromete a financiar la operación y mantención de la infraestructura de los pozos y autoriza a la Junta a usarlos temporalmente con el fin de garantizar agua para los Servicios Sanitarios Rurales

(SSR). El programa radial finaliza con los directivos de la Junta diciendo que ningún acuerdo es 100% perfecto y que alguien tiene que ceder para que se pueda tener agua y a la vez financiar la operación de la organización en su totalidad, que es lo que exige la DGA.

Por una parte, esta situación demuestra cómo la capacidad financiera y el conocimiento experto de un usuario particular pueden incidir no solo en la posibilidad de elegir representantes, sino también en el funcionamiento de la OUA. Esto genera como consecuencia que Pelambres mantenga una posición dominante al interior de la Junta, la cual se manifiesta tanto en la interpretación que se realiza de sus derechos como en sus posibilidades de acceder a aguas subterráneas. A su vez, esto se traduce en un proceso de acaparamiento del agua y acumulación de capital derivado de su uso. Por otra parte, se evidencia su capacidad de maniobra frente a las exigencias de la DGA y de otros socios ante la situación de escasez hídrica. Esta capacidad de maniobra resulta considerablemente mayor que la disponible para la estatalidad, cuya única herramienta para enfrentar la situación consiste en que la DGA no apruebe el acuerdo de redistribución, o que la disponible para una usuaria como Elsa, quien no puede hacer uso de las aguas subterráneas que administra la misma OUA, por lo cual su única alternativa ante la escasez es la compra de agua.

Otra característica relevante de los espacios de toma de decisión de las OUA es que son instancias predominantemente masculinas. Según datos de la DGA del año 2024⁴⁸, el 90% de los presidentes de OUA son hombres. Esto se explica entre otros motivos porque históricamente, los propietarios de acciones de agua han sido hombres. Según lo observado en el trabajo de campo, esto se traduce, por un parte, en un desconocimiento de las mujeres respecto a cómo funciona la distribución de agua. Por otra, en que las mujeres no pueden optar a ser representantes y, en algunos casos, no pueden opinar en las reuniones de asamblea, por lo que muchas veces terminan no asistiendo. En una de las comunidades de agua visitadas en la provincia de Limarí, durante una reunión con funcionarios de la CNR y el MINAGRI algunas dirigentes solicitaron la realización de capacitaciones sobre el funcionamiento de la organización, ya que muchas mujeres habían ingresado luego de la muerte de un familiar que era titular de derechos y no conocían los detalles del Código de Aguas.

⁴⁸ Datos obtenidos de una encuesta realizada a 297 OUA a lo largo de todo Chile. Estos se incluyeron en las base de postulación al “Curso para mujeres en organizaciones de usuarios de agua”.

Las situaciones observadas en Limarí y Choapa reflejan que la exclusión del acceso al agua y su gestión se da no solo entre quienes tienen derechos de agua y quienes no, sino también entre los mismos miembros de las OUA, proceso que es facilitado por la regulación vigente. Al interior de estas organizaciones, las oportunidades de mantener u obtener el acceso a agua están dadas principalmente por la capacidad financiera de sus miembros, la capacidad de organización para elegir un/a representante en el directorio y/o por su conocimiento de los cauces.

La gestión privada del agua como función pública

A modo de síntesis de esta subsección se puede plantear que el acceso legal al agua, y su contraparte, la exclusión de quienes carecen de derechos, es el resultado de un ensamblaje de elementos que constituyen la gestión privada del recurso hídrico. Un primer elemento relevante es la regulación estatal, específicamente el Código de Aguas que establece quiénes y cómo pueden obtener y mantener estos derechos. Tomando los planteamientos de Ribot y Peluso (2003), se evidencia que las OUA cumplen un rol en certificar el acceso legal de sus miembros. Este acceso está determinado primordialmente por la capacidad de comprar acciones de agua, o lo que Hall, Hirsch y Li (2011) denominan el poder del mercado. Esto determina la posibilidad de acceso legal y, en consecuencia, la seguridad hídrica y las opciones de acceder a apoyos estatales para riego.

El Código de Aguas también traspasa la administración del agua a las OUA, estableciendo además quienes y cómo pueden acceder a los cargos directivos y cómo se deben tomar las decisiones en su interior. En consecuencia, se puede plantear que las OUA, mediante su regulación y funcionamiento interno, inciden en los procesos de acceso y exclusión, por una parte, implementando la regulación estatal que permitió la privatización del agua, y por otra, canalizando los intereses privados de sus miembros, los que pueden estar orientados a la acumulación de capital. Se evidencia además una exclusión en función de la categoría de género, la que opera principalmente a través de la titularidad de los derechos, algo similar a lo que ocurre en las Comunidades Agrícolas respecto a la tierra⁴⁹ y que, retomando a Scott (1986), refleja las asimetrías de poder al interior de las OUA.

Siguiendo a Brenner (1999), los procesos de acceso y exclusión recién descritos se pueden considerar una forma de territorialización de la privatización del agua, entendida como la

⁴⁹ Este proceso fue descrito en el Capítulo 2.

ubicación de las relaciones sociales, la estatalidad y/o del capital en un contexto particular, dado que la regulación diseñada a nivel nacional se aplica a nivel local. Esto genera una presencia estatal específica mediante la fiscalización, la entrega de recursos y la resolución de conflictos entre usuarios de agua. En este contexto, adquiere mayor relevancia la expresión subnacional de la estatalidad y los actores no estatales, situación que no está exenta de problemas dada la naturaleza de la función que desempeñan estos últimos, tal como se evidencia en el caso de la Junta de Vigilancia del Río Hurtado:

“En el caso particular de la Junta de Vigilancia del Río Hurtado, la crisis es tal que el directorio ha tenido que tomar la dolorosa decisión de prescindir de personal. Tener que recurrir al financiamiento bancario para el funcionamiento normal de la organización. Eso es sintomático de una crisis más que profunda. Las organizaciones de usuarios, como la Junta de Vigilancia, desarrollan una función que tengo que calificar sin duda como una función pública, tanto o más relevante que las autoridades que están en esta mesa. Y, sin embargo, creemos que el apoyo financiero [del Estado] que debería llegar a las organizaciones de usuarios, no ha llegado” (Intervención de asesor de la Junta de Vigilancia del Río Hurtado en sesión de Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado, Ovalle, enero 2024).

La intervención evidencia algunos elementos relevantes respecto al funcionamiento de las OUA. En primer lugar, se hace referencia a la “función pública”. Las OUA son organizaciones privadas y autónomas, sin embargo, cumplen un rol que les es asignado por ley. Esta situación ejemplifica claramente como la neoliberalización del agua en Chile se llevó a cabo a través de un proceso de rerregulación y no a través del abandono de la estatalidad de la gestión de los recursos. Si bien las OUA cumplían funciones de administración del agua desde antes de la promulgación del Código de Aguas de 1981, el gran cambio que introdujo esta legislación fue que, una vez traspasados los derechos de aprovechamiento del Estado a actores privados a perpetuidad y con la posibilidad de ser comercializados, se abrió un espacio para que emergiera un mercado de aguas que moldea los procesos de acaparamiento, acceso y exclusión ya descritos.

Segundo, la efectividad y eficiencia de la labor de las OUA depende en su totalidad de la administración y gestión interna. Al ser organizaciones privadas y autónomas, deben generar sus propias normas y su propio financiamiento para operar, el que depende principalmente del pago de las cuotas de sus miembros y de la obtención de fondos públicos. Jara et al (2009) observan que la capacidad de gestión también incide en la capacidad de obtener fondos públicos. De esta forma, la labor de las OUA incide directamente en el acceso a agua de sus miembros, ya que contar con recursos les permite organizar las reuniones de asamblea y elecciones, contar con apoyo legal y

técnico para modificar estatutos, resolver conflictos o postular a fondos públicos, y construir infraestructura para el uso eficiente del agua, entre otros.

Tercero, también es relevante la regulación interna de las OUA, la que puede ser modificada por sus mismos miembros con el objetivo de hacer más eficiente y/o equitativa la distribución de agua. En un estudio de caso en la comuna de Vicuña, Nicolás-Artero (2020) evidencia que las relaciones de poder al interior de las OUA y las decisiones que estas toman respecto a la distribución del agua han contribuido a profundizar la escasez hídrica, por ejemplo, al optar por asegurar agua a las empresas agrícolas en periodos de alta demanda, en desmedro de los pequeños regantes. De este modo, las acciones de las OUA pueden contribuir a agravar o disminuir las inequidades en el acceso a agua entre sus miembros, dependiendo de los intereses que las orienten (Sagredo, en prensa).

En conclusión, siguiendo a Hall, Hirsch y Li (2011) y Ribot y Peluso (2003), tanto los agentes estatales como los no estatales están involucrados en los procesos de acceso legal y exclusión del agua de los grupos campesinos, los que se ven principalmente influenciados por los poderes de la regulación y el mercado. El poder que ejerce el mercado a través de los precios ha adquirido cada vez más relevancia en Coquimbo dado que la escasez hídrica llevó a la DGA a declarar que no se pueden otorgar nuevos derechos de aguas superficiales en la región. Por último, es importante destacar también que los procesos de territorialización no son fijos ni estáticos, pueden ir cambiando en el tiempo. Un ejemplo de esto es que el mismo organismo público que por casi 40 años autorizó a la Junta de Vigilancia del Río Choapa a entregar a Pelambres el 100% de su cuota de agua, independiente de la disponibilidad de agua en el caudal, desde el año 2022 cambió su forma de interpretar los derechos de agua de esta empresa.

3.2. Construcción de infraestructura para riego con apoyo estatal

En octubre de 2023 visité en su casa a Andrés y Mónica. En el camino pasé por varios poblados y zonas de grandes plantaciones de uva. Una de las cosas que me llamó la atención fue la gran cantidad de letreros de proyectos de riego de la CNR, muchos de ellos pegados uno al lado de otro (Imagen 15). Cuando llegué al lugar de la entrevista, comenté mi impresión respecto a los letreros. Andrés y Mónica me confirman que, hasta cierta parte del río, donde se ubican las plantaciones de agroexportadoras, hay muchos proyectos de riego de la CNR. De ahí para arriba, donde se acaban las plantaciones, ya no hay. Esto porque:

“Así se generó esa ley [de riego], se generó precisamente para (...) para aumentar la superficie de riego, cultivada. Y que el Estado se hiciera cargo en parte de darles el sistema de riego... desde ahí también lo hacen esta política de exportar, sobre todo frutas, que es más fácil y cómodo mandarlas para afuera en calidad de frutas no más. No hay valor agregado. Salvo algunas pocas frutas como el pisco, u otros, que es muy poco, marginar lo que se manda pa’ afuera. Esta política de mandar para afuera y traer de vuelta”. (Entrevista Andrés y Mónica, dirigentes provincia de Limarí, octubre 2023).

Imagen 15. Anuncios de proyectos de riego de la CNR en empresa agrícola. Monte Patria. Octubre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

El valle de este río es ilustrativo de los procesos de exclusión al agua para riego que se generan a través de la regulación y la distribución de recursos públicos que, históricamente ha favorecido a un tipo específico de productor agrícola. En esta subsección se abordará de qué manera la construcción de infraestructura para riego con fondos de la Ley de Riego también contribuye a configurar los procesos de acceso y exclusión del agua en la Región de Coquimbo, para lo cual resulta clave el rol de la CNR.

La Ley 18,450 de Fomento al Riego y al Drenaje, o Ley de Riego, se promulgó en 1985 en un contexto de dictadura y de incentivo a la inserción en los mercados internacionales de la actividad agropecuaria (Portilla, 2000; Silva, 1999). El objetivo de la ley es aumentar las superficies regadas, fomentar la eficiencia del agua y mejorar la seguridad hídrica del agua para riego. Esto se realiza incentivando la inversión privada en obras de riego y drenaje; específicamente, a través de un sistema de concurso mediante el cual la CNR bonifica la construcción de obras de riego y drenaje.

Las tres variables principales que determinan si un proyecto obtiene la bonificación o no son: i. el costo del proyecto, ii. la superficie de nuevo riego y, iii. los aportes de quienes postulan. Los tipos de proyectos que se pueden postular son de tecnificación de riego, obras que mejoren la eficiencia en la distribución y conducción del agua para riego, construcción y mejoramiento de obras de distribución y conducción del agua y habilitación de suelos para drenaje. Algunos ejemplos de proyectos financiados son la construcción de canales y estanques de acumulación. Las postulaciones al concurso pueden ser presentadas por una OUA o personas naturales o jurídicas que exploten un predio agrícola. Estos fondos financian proyectos de riego intraprediales, cuya postulación es individual, y extraprediales, que se postulan de forma colectiva.

La CNR, creada en 1975, es el organismo encargado de administrar los recursos de la Ley de Riego y organizar, evaluar y supervisar los concursos a través de los que se distribuyen los fondos⁵⁰. Con base en datos históricos de la CNR, Castillo, González y Ramírez (2024) plantean que el diseño de los subsidios de riego desde sus inicios demostró su capacidad de aumentar la cantidad de hectáreas irrigadas, así como la eficiencia y seguridad de riego. No obstante, los requisitos de postulación y criterios de evaluación derivaron rápidamente en una concentración de los recursos distribuidos en la mediana y gran industria agroexportadora de la zona central del país, especialmente durante sus dos primeros años de implementación.

Específicamente, se evidencia la concentración de recursos asignados por la Ley de Riego en las regiones del Maule, Coquimbo y O'Higgins, las que, en menos de dos décadas cambiaron su matriz productiva hacia la agroexportación. Entre 1985 y 2019, la Región del Maule ha recibido el 27% de los fondos asignados, seguida por Coquimbo con el 15% de los recursos. Al año 2023, Maule, O'Higgins y Coquimbo seguían siendo las regiones que concentraban la mayor cantidad de fondos. Durante ese año, en Maule se financiaron 295 proyectos correspondientes al 22% del monto total asignado en todos los concursos; en O'Higgins se financiaron 239 proyectos equivalentes al 20% del presupuesto y en Coquimbo 152 proyectos equivalentes al 13% del presupuesto (CNR, 2023).

⁵⁰ La comisión está compuesta por un Consejo de Ministros presidida por el Ministerio de Agricultura e integrada por los Ministerios de Economía, Fomento y Turismo; Hacienda; Obras Públicas, Medio Ambiente, y Desarrollo Social y Familia. Cuenta con un departamento responsable exclusivamente de implementar los concursos de la Ley de Riego, además de un área de estudios, desarrollo y políticas (CNR, 2024).

En consecuencia, estas tres regiones concentraron el 55% del presupuesto disponible para las 16 regiones del país.

Castillo et al (2024) también muestran que hasta 1995 el gasto en riego se concentraba entre las grandes empresas, algo que comenzó a cambiar en la década de 1990 cuando aumentó la inversión en pequeñas y medianas empresas y OUA. En este contexto, se concluye que la configuración de la industria agroexportadora en Chile ha contado con un fuerte incentivo estatal mediante la distribución de recursos para riego, lo que ha derivado en la constitución de un grupo con influencia local y nacional que entrelaza a los grandes propietarios de tierra con las instituciones públicas.

El año 2023 se aprobó por unanimidad en el Congreso una reforma a la Ley de Riego que incluye entre sus principales modificaciones la designación de fondos especiales para proyectos con objetivos ambientales, el aumento de los recursos para pequeños/as agricultores y la limitación de la asignación de recursos a empresas de gran tamaño. Durante el segundo semestre de ese año, la CNR se encontraba redactando el reglamento que permitiría la implementación de dichos cambios, por lo que al momento de la realización del trabajo de campo aún no se registraban resultados visibles de las modificaciones. No obstante, sí fue posible observar la operación de algunas medidas ya existentes para los pequeños agricultores/as, las que se describen a continuación.

Las medidas para la inclusión de la pequeña agricultura

Desde mediados de la década del 2000 se han implementado medidas específicas para incluir a los pequeños agricultores en los beneficios de la Ley de Riego, entre ellas, un programa de la CNR dirigido a la pequeña agricultura y un convenio de colaboración con INDAP. A raíz de esto, uno de los dirigentes campesinos nacionales con quien conversé en julio de 2022 destacaba que en los últimos años las autoridades de la CNR habían invertido en la tecnificación del riego de pequeños agricultores diciendo que *“antes todos postulábamos, pero ese todos postulábamos era que la empresa con más solvencia económica se quedaba con los proyectos”* (Entrevista dirigente de organización campesina nacional, julio 2022).

Al recorrer Coquimbo, además de los letreros obras de la CNR, también es común ver letreros de proyectos de riego de INDAP (Imagen 16). Varias de las personas que entrevisté en las provincias de Elqui y Limarí comentaron haber accedido al financiamiento de obras menores de riego a través de INDAP, por ejemplo, la instalación de estanques de acumulación, mangueras y bombas de riego.

Estas obras se pueden realizar porque el año 2009 se firmó un convenio entre la CNR e INDAP para el financiamiento de obras menores de riego y proyectos de riego intra predial y extra predial de usuarios de este servicio. La ventaja de estos proyectos menores, que consisten principalmente en la compra de materiales, es que pueden ser diseñados y postulados por los mismos técnicos de INDAP y no por consultores especializados, lo que como se verá en las próximas subsecciones puede llegar a ser problemático.

Imagen 16. Sistema de riego por goteo ejecutado por INDAP, Paihuano. Julio 2022.



Fuente: Fotografía de la autora.

El año 2014, en respuesta a uno los objetivos estratégicos del MINAGRI durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), el que planteaba la necesidad de reducir las desigualdades entre productores agrícolas, la CNR inició un Programa Especial para la Pequeña Agricultura y Pueblos Indígenas que permite bonificar proyectos de riego de hasta US\$16,000. La revisión de los Balances de Gestión Integral de la CNR permite evidenciar que el programa ha ido variando la cantidad de recursos disponibles y la proporción en el total del presupuesto de la CNR (Tabla 7). Los años en los que se destinó la mayor cantidad de recursos son 2014, 2017, 2021 y 2023. Cabe destacar que 2017 y 2021 fueron años de elecciones presidenciales y parlamentarias. El año 2023 se observa un aumento considerable de los fondos, los que alcanzan un 10% total de los recursos bonificados ese año, al igual que en 2014. Además, se registran otros US\$ 24 millones

bonificados a pequeño productores usuarios de INDAP y US\$ 2.3 millones a pequeños productores no INDAP.

Sin embargo, una primera barrera para acceder a estos recursos, identificada desde el mismo servicio, es la exigencia de aportes propios y la modalidad de pago de la construcción de los proyectos. Una vez aprobado un proyecto, la CNR autoriza su construcción, la cual debe ser financiada por el beneficiario/a. Posteriormente, con la obra ya construida, la CNR reembolsa un porcentaje mayoritario del costo de la obras, el que varía según el tipo de usuario. Desde el mismo servicio se plantea que esto incide que en los recursos se asignan en mayor medida y con mayor frecuencia a las empresas de mayor tamaño.

Tabla 7. Caracterización del Programa Pequeña Agricultura CNR 2014-2023

Año	Concursos	Proyectos	Montos bonificados programa especial pequeña agricultura y pueblos indígenas (US\$ millones del año correspondiente)	Proporción del monto total anual bonificado en todos los concursos
2014	2	S/I	\$8.7	10%
2015	2	461	\$4.9	6%
2016	4	471	\$6.2	7%
2017	9	1064	\$10	12%
2018	7	426	\$4.8	6%
2019	5	331	\$3.9	3%
2020	3	259	\$ 2.5	2%
2021	7	664	\$7.7	6%
2022	6	S/I	\$ 3.7	4%
2023	5	S/I	\$12.6	10%

Fuente: Elaboración propia en base a Balances de Gestión Integral de la CNR.

Adicionalmente, se deben cumplir una serie de requisitos que no son alcanzables para todos los/as potenciales regantes. A nivel individual, se debe acreditar la titularidad en el acceso a las tierras donde se desarrollará el proyecto, la titularidad sobre los derechos de aguas, y se debe presentar el proyecto a través de un consultor. En el caso de los proyectos colectivos se exige además que estos se postulen a través de una OUA. Estos requisitos, sumado a la solicitud de un aporte propio, han incidido en las posibilidades de acceso y exclusión al agua de los distintos tipos de productores.

La titularidad de tierras y de los derechos de agua es el primer obstáculo que deben sortear los pequeños productores para acceder a recursos de la CNR. Esto debido a las complejidades y altos costos de formalizar sucesiones y herencias. En el Capítulo 2 se abordaron las barreras que tienen mujeres y jóvenes para demostrar la titularidad de tierras. Quienes habitan en zonas de secano y acceden a agua a través de pozos, no tienen derechos de agua, por ende, tampoco cumplen con este requisito. En el caso de quienes son comuneros/as agrícolas se suma la dificultad de que las tierras y aguas son de propiedad colectiva, en consecuencia, no tienen titularidad individual sobre estos. Personas que viven en porciones de tierra que les han sido prestados, heredados o traspasados de manera informal tampoco pueden regularizar derechos de agua, en caso de que los tuvieran, porque no pueden demostrar titularidad de la tierra.

Para los dirigentes/as campesinos de Coquimbo, los requisitos del programa reflejan un desconocimiento de las zonas rurales y de las formas de acceso a la tierra y el agua. También se plantea que estos requisitos se traducen en que solo empresas que tienen sus papeles regularizados pueden adjudicarse los recursos, ya que los pequeños productores/as no compiten en igualdad de condiciones dada la complejidad y costos de los procesos de formalización (Sagredo, 2023). De las personas entrevistadas que sí han postulado y/o se han adjudicado estos proyectos, en su totalidad son propietarias de tierras y titulares de derechos de aprovechamiento de aguas. Retomando a Cano Castellanos (2016), la posesión de documentos legales es la base sobre que se desarrolla el vínculo entre los/as regantes y los organismos públicos, en este caso para la inversión en riego.

Desde los organismos públicos que trabajan con población rural se reconoce que los instrumentos estatales están diseñados para propietarios de tierras y de derechos de agua. A raíz de estas dificultades, en los últimos años desde la CNR se han establecido condiciones especiales para la postulación al programa dirigido a la Pequeña Agricultura. Por ejemplo, a inicios de 2024 se publicó un instructivo complementario que especifica y clarifica cómo se puede demostrar la titularidad de tierra y agua. Respecto al primer punto, el reglamento del programa establece que se debe *“acreditar las tierras como propietario/a, usufructuario/a, arrendatario/a, en leasing, inscrito o en proceso de regularización de títulos de predios agrícolas”*.

En cuanto a los derechos de agua, el programa exige *“acreditar la titularidad sobre los derechos de aguas como propietario/a, usufructuario/a, arrendatario/a, inscrito en el registro respectivo*

del Conservador de Bienes Raíces o en proceso de regularización”. El manual de postulación especifica que se debe adjuntar el certificado de inscripción o solicitud de inscripción en el CPA. Se permite también la postulación de cónyuges o copropietarios/as de derechos de aprovechamiento de aguas, y de personas con derechos ya constituidos en la DGA que todavía no estén inscritos en el Conservador de Bienes Raíces. Todas estas especificaciones dan cuenta de un esfuerzo por reconocer situaciones particulares de los/as regantes a quienes se dirige el programa.

Una segunda barrera para el acceso a fondos de la CNR de los pequeños productores/as es la falta de interés de los consultores. Este es un requisito clave establecido en la Ley de Riego, ya que los proyectos no se pueden presentar de manera autónoma, sino que deben ser ingresados por un consultor/a inscrito en el Registro Público Nacional de Consultores de la CNR. Sin embargo, en diversas localidades de la región fue posible observar la falta de consultores para desarrollar proyectos del programa de pequeña agricultura:

“Que nosotros no, no clasificamos para eso porque son predios muy chicos y los consultores no llegan. No llegan no, ellos no llegan, no hacen proyectos chicos. Entonces [está] de más desgastarse con ellos. Y yo ni siquiera los pesco a los de CNR”. (Entrevista a Lidia, dirigente y criancera provincia del Elqui, septiembre 2023).

“O sea existe, por ejemplo, lo que nunca hemos podido postular, son los proyectos de riego. Los proyectos de riego y de reforestación de 701. Porque necesito consultar un consultor y es un lío, es un caos. Porque además que siempre están llenos. Aquí en Canela no tenemos para el tema de riego, no tenemos consultor para la Ley de Riego, no hay. De hecho, yo quería postular ahora, porque como estoy cuidando a mi papá, y ya como el tiempo no me da mucho (...). Estaba abierto el concurso, se cerró, creo que hace... el 30. Y no encontré a nadie en Canela que me ayudara”. (Entrevista Lorena, dirigente provincia de Choapa, enero 2023).

“Mira, estuve en un proyecto de riego [de la CNR], pero como no son hectáreas grandotas, es muy poco, entonces los consultores no trabajan (...). Yo lo llamé y nunca apareció, así que no pude hacer el proyecto de riego” (Entrevista a Julia, dirigente y agricultora provincia del Elqui, noviembre 2023).

En octubre de 2023 participé en una reunión informativa de la CNR convocada por un sindicato de trabajadores agrícolas en una localidad de la provincia de Limarí. Se reunieron cerca de diez personas en el patio de la sede de una comunidad agrícola, junto con funcionarios municipales de Fomento Productivo y de la Oficina de Agua, el coordinador zonal de la CNR y el coordinador regional de riego de la SEREMI de Agricultura. Estos últimos venían de La Serena. El coordinador zonal de la CNR explicó el funcionamiento de la institución, los concursos existentes y los principales cambios a la ley. Sin embargo, tres dirigentes presentes le reclamaron la falta de consultores para presentar proyectos y la excesiva documentación requerida en cada trámite. El

tema de la escasez de consultores y sus altos costos dominó gran parte de la reunión. El coordinador de riego explicó que uno de los objetivos era coordinar un levantamiento de demanda de proyectos para pequeños agricultores, agrupándolos para ofrecerles “nichos” de proyectos a los consultores. Esto también permitiría verificar que las personas cumplan con los requisitos legales para postular: tenencia de tierra y de agua. Aclaró que este requisito no implica necesariamente propiedad, sino que puede incluir arriendo, usufructo u otras modalidades.

Las situaciones antes descritas evidencian que los US\$16,000 de presupuesto disponible hasta 2023 no era suficiente para atraer consultores que desarrollaran los proyectos. Es decir, el mercado, operando a través de los consultores de CNR, se constituye en una fuerza de exclusión de los pequeños productores/as agropecuarios, generando una asimetría en el acceso a los recursos de la institución. Esto contrasta con actores individuales o empresariales que pueden acceder a proyectos de mayor envergadura y que tienen mayor probabilidad de contar con acceso formal a la tierra y derechos de agua, en concordancia con lo observado por Castillo et al. (2024) y Jara et al. (2009).

Uno de los cambios de la Ley de Riego aprobados durante 2023 fue el aumento del presupuesto de US\$16,000 a US\$40,000 para proyectos de pequeños productores. A esto se sumó la agrupación de pequeños agricultores con apoyo de organizaciones locales. Es decir, se apostó a que un aumento del monto y el levantamiento de una demanda mínima que cumpla con los requisitos de postulación incrementara la oferta de consultores, buscando disminuir la exclusión de los pequeños agricultores mediante una mejora en las condiciones del mercado. Este cambio en la normativa comenzó a operar en 2024 por lo que aún no se pueden sacar conclusiones respecto a su efectividad.

Una última barrera de acceso para la postulación a fondos de la CNR para proyectos de riego extraprediales es la obligación de postular a través de una OUA formalizada. Según datos entregados por la CNR, más del 60% de los recursos de este servicio se destinan a proyectos asociativos gestionados por OUA, las que deben estar registradas en la DGA para poder postular. No obstante, un 60% de las cuencas a lo largo de Chile no cuentan con una Junta de Vigilancia constituida, por lo que parte importante de los titulares de derechos de agua no pueden acceder a estos fondos (CNR, 2022).

En las visitas a Coquimbo pude observar situaciones heterogéneas. La gran mayoría de los socios/as de OUA con los que interactué no han accedido a fondos de la CNR ni intra, ni

extrapredial. Además de la reunión de octubre, en noviembre de 2023 participé como observadora en otra reunión organizadas por la SEREMI de Agricultura y la CNR en la provincia de Limarí. En ambos casos, uno de los propósitos de la reunión era dar a conocer a los pequeños agricultores/as la oferta pública de la CNR, resolver dudas e identificar las barreras para postular a estos fondos. En ninguna de estas localidades, donde sí existen comunidades de agua, habían accedido a recursos de la CNR. En la comuna de Ovalle, un funcionario de INDAP me comenta que algunos de los usuarios de los programas PRODESAL y PADIS han postulado al programa para la Pequeña Agricultura de la CNR, pero que no todos pueden por no pertenecer a OUA formalizadas.

Una situación muy diferente es la de la Junta de Vigilancia del Río Choapa que durante 2023 se adjudicó más de 40 fondos públicos. En entrevista con el programa radial “Río Choapa al día” durante enero de 2024, uno de los miembros de la directiva valora positivamente el rol que cumplió el “equipo técnico” en este proceso. Esta referencia es relevante porque da cuenta de la asimetría de recursos entre las OUA. En el caso de la Junta de Vigilancia del Río Choapa, la cantidad de recursos con los que cuentan le permite acceder a contratar consultores y apoyos técnicos para desarrollar los proyectos, algo que no es común a todas las OUA de la región.

Esta situación se ha tratado de corregir con las iniciativas para pequeños productores/as, algo que no es una preocupación reciente de la CNR. Castillo et al. (2024) evidencian que esta ha estado presente en el discurso desde los inicios de la implementación de la ley, lo que se ha traducido en programas dirigidos a pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, los mismos autores plantean que grandes empresarios podían acceder a recursos postulando a través de empresas de menor tamaño, ya que la regulación existente no permitía conocer la situación económica real de los postulantes. La modificación a la ley aprobada en 2023 incluyó una restricción a la entrega de recursos a empresas con ingresos superiores a US\$ 2 millones anuales, pero solo para proyectos individuales. Para los proyectos asociativos extraprediales solo se exige una declaración jurada respecto al tamaño de la empresa. Si bien esto es un primer paso en limitar la entrega de recursos a grandes empresas, dado que más de la mitad de los recursos de la CNR se van a proyectos asociativos, puede que la medida no tenga el impacto esperado.

En síntesis, la Ley de Riego fue creada para fomentar las inversiones en riego en un contexto de expansión de la agroindustria. Esto ha derivado en que ha profundizado las asimetrías en el acceso a agua entre pequeños y grandes productores, ya que se excluye a pequeños/as regantes que no pueden cumplir con los requisitos, ya sea porque habitan en localidades alejadas de los centros urbanos, que no cuentan con los documentos que demuestran la tenencia regular de tierra y agua o que no pertenecen a una OUA formalizada. Desde la CNR e INDAP se ha intentado disminuir esta brecha con iniciativas como los fondos para obras menores y las recientes modificaciones a la ley que favorecen a los agricultores familiares. No obstante, para acceder a estos recursos, la capacidad financiera y técnica de las OUA también es un factor que incide en la concentración de los recursos para riego y, en consecuencia, en las posibilidades de acceso a agua (Sagredo, en prensa).

3.3. Expansión de la agroindustria y la gran minería y sus efectos en la escasez hídrica

Desde mediados de la década de 2010, se masificó entre autoridades del gobierno regional, municipios y dirigentes campesinos de Coquimbo un discurso que reconoce al cambio climático como el factor preponderante en la sequía que experimenta la región. En menor medida, y basándose en las experiencias cotidianas de las localidades rurales, las dirigencias campesinas de la región han planteado que el modelo de distribución del agua y la expansión de la agroindustria y de la industria minera, especialmente en Choapa, también han contribuido a la situación de escasez hídrica. En esta línea, un estudio de Pizarro et al. (2022) evidenció que la principal razón de la escasez de agua en la región es el sobreconsumo por parte de las industrias mineras y agrícolas, más que la falta de lluvias. A medida que los efectos de la escasez hídrica se han agravado, este discurso ha ido adquiriendo mayor relevancia entre las organizaciones campesinas.

A partir de esta problemática, en esta subsección abordo de qué manera la expansión de las industrias agroexportadora y minera ha incidido en el acceso y exclusión del agua para los productores campesinos, poniendo el foco en el rol que cumple la estatalidad en estos procesos a través de la regulación y la acción de distintos organismos.

La agroindustria y el problema de las fiscalizaciones

Gloria es floricultora, vive y trabaja en una localidad rural en la provincia del Elqui, en las cercanías de una zona urbana altamente poblada y al borde de una carretera muy transitada. Ella y su marido tienen derechos de agua en un canal de la zona y hasta 2023 nunca le había faltado agua.

Las tierras que se encuentran atrás de su casa pertenecen a una empresa agrícola. Espontáneamente me comenta que el sector se ha llenado de pozos ilegales, “todos los días aparece un pozo nuevo”, y que los cultivos se han expandido arriba del cerro, donde no llegan los canales. Recuentos como el de Gloria se repiten en diversas localidades de la región, independiente de su ubicación o vocación productiva: en zonas donde hay cada vez menos agua se mantienen o expanden los cultivos para exportación (Imagen 17), lo que genera suspicacias y desconfianza entre los pequeños productores que han visto cómo se secan los pozos y/o se reducen los turnos de riego:

“O sea, hay gente (...) usted subió, antes de llegar al Maqui, frente al Maqui [hay] unos inmensos terrenos cultivados, por ejemplo. Ya, ahí hay un regante que tiene tres horas de agua y tiene 36 hectáreas. Entonces usted se pregunta, pero ¿cómo le puede alcanzar 36 hectáreas con tres horas de agua?”. (Entrevista a Andrés, dirigente provincia de Limarí, octubre de 2023).

Imagen 17. Cultivos de fruta en sector El Maqui, Monte Patria. Octubre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

Otro dirigente sindical de la provincia también comenta que cuando disminuyeron las aguas superficiales, las empresas agrícolas comenzaron a utilizar aguas subterráneas sin contar con derechos de aprovechamiento. Aunque su extracción es ilegal, no hubo sanciones asociadas.

“Cuando empezó la sequía empezaron a perforar para abajo y no hubo control, y esas son aguas del Estado, pero nadie les decía nada. Empezaron a chupar el agua de los cerros, lo permitió el Estado y ellos no pagaban nada porque son aguas fiscales. Empezó el debate por la poca agua para el consumo humano, empezaron los camiones aljibes. Vieron que en todos lados estaba pasando lo mismo con la agroexportación”. (Entrevista con dirigente Monte Patria, julio 2022).

El organismo encargado de fiscalizar este tipo de situaciones es la DGA. En noviembre de 2023, la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico en conjunto con la Universidad de La Serena⁵¹ organizaron el seminario “Código de Aguas: una ruralidad dañada, el devenir campesino”. La idea de hacer este seminario surgió de la reunión de la Mesa Regional de Desarrollo Rural de agosto, en la que participó la directora regional de la DGA. En esta instancia se plantearon una gran cantidad de dudas relacionadas con la inscripción en el CPA y la extracción regular e irregular de aguas.

En el seminario de noviembre, la directora regional estuvo acompañada por el director nacional a quien se le plantearon una serie de situaciones irregulares en las que están involucradas empresas agrícolas. En el valle de Quilimarí, comuna de Los Vilos, a los socios de los APR cercanos a empresas agrícolas les comenzó a salir agua salada, algo que la directora regional dijo que se estaba monitoreando. Un dirigente de Monte Patria comentó que empresas que sacan agua del embalse Cogotí están entubando y redireccionando agua y dejan a los regantes que están bajo la cota del embalse sin agua; agrega que ya hicieron una denuncia a la DGA. Otro dirigente de Andacollo planteó que en su localidad se ven camiones construyendo pozos de agua cerca de los cultivos mientras que a la gente que habita ahí les tienen que entregar agua en camiones aljibe. Esta información es confirmada por un Consejero Regional que dice que fotos satelitales del sector muestran que han aumentado las áreas cultivadas.

Frente a todas estas situaciones, la respuesta de las autoridades de la DGA es que las personas tienen que hacer denuncias explicitando el punto exacto desde donde se está extrayendo el agua. Mencionan que hay un plan para fiscalizar empresas agrícolas, sin embargo, el servicio no cuenta con suficientes fiscalizadores/as para recorrer toda la región, por lo que las denuncias son el mecanismo más efectivo para conocer las situaciones de extracción irregular. Esto porque *“la gobernanza del agua la hacemos entre todos”* (Intervención de director nacional de la DGA en seminario sobre el Código de Aguas, La Serena, noviembre 2023). En esta frase se evidencia cómo dada la incapacidad de fiscalizar, desde la estatalidad se traspasa, o al menos se busca compartir, la responsabilidad de evitar las extracciones irregulares, diluyendo los límites entre la estatalidad y la sociedad civil al hacer referencia al discurso de la gobernanza.

⁵¹ Universidad estatal de la región.

El mismo discurso se ha utilizado en el marco de la reforma al Código de Aguas para referirse a los Consejos de Cuencas, una nueva institucionalidad para la gestión del agua, los que deberán estar compuestos por representantes de todos los usuarios/as de agua de una cuenca. Esto implica un gran cambio, ya que, por primera vez desde que se promulgó el Código de Aguas en 1981, ya no son solo los propietarios de derechos quienes estarán involucrados en la gestión y toma de decisiones respecto de este recurso. De esta forma, se asocia la posibilidad de denunciar usos irregulares de agua a una redistribución de poder en la gestión del recurso, lo que no hace sino aumentar las tensiones entre los actores.

Isabel, dirigente de la provincia de Limarí cuenta que hace algunos años se conformó una mesa del agua compuesta por representantes de todos los ríos de su comuna. Uno de los primeros problemas que diagnosticaron era la existencia de pozos ilegales no fiscalizados. Identificaron por medio de drones más de diez puntos de captación ilegal de aguas de empresas agrícolas y presentaron un expediente a la DGA en el que incluyeron las coordenadas donde se ubican los pozos y los datos de los titulares. El expediente fue presentado por el municipio para evitar que hubiese represalias por parte de los denunciados. Durante dos años no tuvieron ninguna respuesta y cada vez que consultaban a la DGA, la respuesta era que no tenían fiscalizadores para mandar a terreno, o que cuando había una persona disponible para fiscalizar, no tenían como trasladarse:

“Y lo peor de todo, es que no es excusa, es verdad. O sea, el sistema se sostiene en una fiscalización que no tiene mecanismos efectivos para llevarse a cabo, y que cuando se llega a llevar a cabo, la empresa conoce de tal manera el organigrama fiscalizatorio, y tiene un staff de abogados, no cada una de las empresas, sino que el empresariado (...) hace 15 años tal [empresa] operó así y eso ya se contó entre los abogados hídricos que trabajan para las empresas, entonces saben a qué artículo apelar (...) Entonces, llegai a mandarlo y dilatan tres años más porque lo mandan a Tribunal, y el Tribunal se demora y son tres años más de extracción”. (Entrevista a Isabel, dirigente provincia de Limarí, enero 2024).

Isabel describe claramente el *modus operandi* de las empresas y los organismos encargados de su fiscalización. Al no sancionar acciones ilegales, o demorar su fiscalización, indirectamente el actuar de la DGA favorece a las empresas que siguen operando normalmente. En la práctica, para quienes se ven afectados por esta situación, esto se percibe como una desidia por parte del Estado (Sagredo, 2025) o llanamente corrupción; se asume que las empresas les pagan a los fiscalizadores de la DGA. En el caso de los puntos identificados, desde el municipio les informaron que el expediente se había cerrado porque faltaba un documento. En el largo plazo, esto se ha traducido

en desconfianza y una sensación de humillación y desprotección que lleva a que las personas ni siquiera quieran acercarse a hacer las denuncias.

Según datos de la DGA para los años 2018 a 2024, las regiones donde se ha llevado a cabo una mayor proporción de fiscalizaciones de posibles infracciones al Código de Aguas son Valparaíso (16%), La Araucanía (11%) y Coquimbo (10%). En el caso de Coquimbo, el 43% de las fiscalizaciones tienen que ver con extracciones no autorizadas de agua. Sin embargo, de un total de 413 fiscalizaciones, solo 109 fueron acogidas y/o se constató una infracción y se le aplicó una multa, esto es menos del 30%. Desde el Ministerio de Obras Públicas, esta situación se atribuye a la complejidad y duración del proceso de fiscalización y sanción para lo cual durante 2022 se generó un programa de fortalecimiento del Departamento de Fiscalizaciones de la DGA y se ingresó un proyecto de ley al Congreso para simplificar este proceso (MOP, 2024a).

Un caso exitoso de fiscalización y sanción fue una denuncia contra una de las empresas agrícolas de la familia Luksic en el valle del río Elqui. A raíz de la publicación de un reportaje periodístico y de denuncias de residentes de la zona (Imagen 18 y 19), la DGA abrió un expediente de fiscalización. En diciembre de 2022 se resolvió multar a la empresa por extracción ilegal de agua de un estero para riego de viñedos durante 15 años y por la construcción de un dique de acumulación, exigiendo el pago de una multa de US\$ 63,000 (Fajardo, 2022).

Imagen 18. Rayado en la carretera Vicuña-Pisco Elqui. Julio 2022.



Texto rayado: No es sequía son los fundos.
Fuente: Fotografía de la autora.

Imagen 19. Rayado en la carretera Vicuña-Pisco Elqui. Julio 2022.



Texto rayado: Junta de Vigilancia Luksic ladrones del agua.
Fuente: Fotografía de la autora.

La empresa presentó un recurso en la Corte de Apelaciones en enero de 2024 argumentando, entre otras cosas, que no estaban sacando más agua de la que les correspondía, sino que estaban sacando de un sector no autorizado, algo que según ellos dejaron de hacer cuando la OUA se los informó. No obstante, el mismo mes la Corte rechazó esta solicitud (Massai, 2024). Ahora bien, podría plantearse que en este caso se aplicó una sanción porque en la denuncia participaron, además de los afectados, medios de comunicación y ONG ambientales presentes en la zona. También porque la empresa involucrada pertenece a un grupo económico de gran relevancia en Chile, lo que le dio mucha visibilidad a la denuncia. No obstante, la mayoría de las denuncias no responden a esta lógica y quedan sin procesar o se demoran años en alcanzar una resolución.

Desde el año 2018, otro tipo de fiscalizaciones que realiza la DGA es sobre el cumplimiento del monitoreo de extracciones efectivas de pozos y bocatomas. Cada cierto tiempo, según la cantidad de usuarios que tienen, cada OUA tiene que informar a la DGA de las extracciones realizadas. El 18% de las fiscalizaciones en Coquimbo corresponde a infracciones a esta norma, por lo que la DGA realiza capacitaciones a las organizaciones para su correcto cumplimiento. También realizan fiscalizaciones de los derechos de agua subterráneos de cada persona. Una funcionaria de una oficina provincial de la DGA comenta que reciben una gran cantidad de denuncias de extracciones ilegales desde pozos que no tienen derechos o de intervenciones artificiales. Estas denuncias

aumentan en el verano, cuando hay menos agua disponible y las personas están más alertas a este tipo de situaciones.

En cuanto a los derechos de agua superficial, estos no se fiscalizan de manera individual, sino que a través de la OUA en su conjunto. La mayoría de las denuncias que recibe la DGA respecto a estas organizaciones son por problemas de distribución o porque no se reconoce la titularidad de derechos de algún socio. Cualquier miembro de una organización puede denunciar a su propia organización, a la asociación de canalistas o la Junta de Vigilancia si es que considera que no se está cumpliendo con su derechos. Uno de los dirigentes entrevistados en Monte Patria me da un ejemplo de esta situación: en la comunidad de aguas a la que él pertenece, algunos socios han denunciado a la organización porque no les están llegando todos los litros que se supone que corresponden. Según explica, esto es por la falta de agua y la necesidad de prorratar la distribución del agua, pero muchos no lo entienden así, profundizando las tensiones dentro de la OUA. En muchos de estos casos, la DGA no puede intervenir porque son situaciones que dependen de la capacidad de acuerdo de los socios y de la gestión de las directivas.

Estas situaciones evidencian la debilidad de las instituciones públicas para enfrentar los conflictos por usos abusivos e irregulares de agua, lo que en la mayoría de los casos termina favoreciendo a los accionistas mayoritarios o actores empresariales de las OUA. Tomando como referencia a Castree (2008a), es posible plantear que desde la estatalidad se traspasa la administración de un recurso clave a organizaciones no estatales, las que, dado el contexto regulatorio, actúan y resuelven en función de criterios de competitividad y ganancia individual.

Minería y apropiación del agua

Además de la industria agroexportadora, otra de las industrias responsabilizadas de la escasez hídrica en la región es la gran minería. El ejemplo más evidente es la Minera Los Pelambres en la provincia de Choapa, la que al ser el principal consumidor de agua de la zona ha generado cambios en los cursos y en la calidad de agua. Diversos estudios evidencian la disminución de agua disponible para el consumo humano y la agricultura, afectación de glaciares y contaminación del agua producto de los desechos de la actividad minera (Bowen et al., 2010; Riquelme, 2013; Carrasco Luna, 2019).

Desde la DGA, en la mesa de desarrollo rural de agosto de 2023 se planteó que recién desde 2018 se le comenzaron a pasar multas a Pelambres por extracción ilegal de aguas, y con la reforma al

Código de Aguas de 2022 el valor de estas multas va a ir aumentando. Al revisar artículos de prensa es posible evidenciar que Pelambres sí ha tenido que pagar multas a la Comisión y Superintendencia de Medio Ambiente por situaciones de contaminación de aguas en 2007, 2013 y 2016 (MCH, 2022). Sin embargo, el año 2013 la Corte Suprema emitió un fallo emblemático para la industria minera en el que se reconocieron derechos de aprovechamiento de la empresa sobre aguas que habían encontrado fortuitamente al interior de los terrenos de su concesión minera, las que se conocen también como “aguas del minero”. Los representantes de la empresa valoraron el fallo, ya que implicó un reconocimiento de que el Código Minero prevalece por sobre el Código de Aguas (Areyuna, 2013). De esta forma, se le reconocieron a la empresa aún más derechos de agua, priorizando la extracción minera por sobre la disponibilidad de agua en la zona.

Todas estas situaciones han generado conflictos entre vecinos que apoyan la presencia de la minera y grupos de agricultores y ecologistas que se oponen a su presencia debido al impacto ambiental que genera. Los conflictos se han visto agravados porque hay quienes reciben, a través de sus organizaciones o de manera individual, recursos desde la Fundación Minera Los Pelambres. En el trabajo de campo fue posible evidenciar que la minera aporta recursos para los comités de APR, proyectos de educación, infraestructura cultural, consultorios de salud y planes de desarrollo local, entre otros. Adicionalmente se evidencian conflictos entre vecinos y la minera. Reflejo de esto son una serie de protestas en los años 2009, 2015 y durante las movilizaciones nacionales de octubre de 2019 en el sector de Salamanca, que derivaron en la quema de infraestructura de la mina y el corte de caminos que impidieron su normal funcionamiento (Bowen et al, 2010; Fossa y Mundaca, 2020). Además, se han llevado a cabo demandas judiciales por este mismo tema y por la construcción de tanques para los desechos mineros (Consejo Minero, 2016).

La situación de Pelambres es la más emblemática, pero no la única en la región. Historias similares asociadas a otras grandes minas se repiten en las comunas de La Serena y Canela donde me comentan sobre la extracción de aguas desde pozos no inscritos y aguas contaminadas por la actividad minera. Todas estas situaciones dan cuenta de un actuar de la estatalidad que a lo largo del tiempo ha favorecido, por acción u omisión, la actividad empresarial por sobre la subsistencia de los habitantes de las localidades donde se insertan estas empresas.

Carrasco Luna (2019) en su análisis de la industria del cobre y la Minera Los Pelambres plantea que el golpe de Estado de 1973 fue un hito clave que desencadenó procesos de mercantilización y

privatización de recursos naturales y empresas estatales. Sin embargo, el autor evidencia que lejos de desaparecer de la actividad económica, el Estado fue clave en generar el marco normativo que permitió la llegada de capitales extranjeros y la expansión de actividades extractivas, incluido el Código de Aguas. A esto se suma el deficiente funcionamiento de la DGA al momento de evitar los abusos e irregularidades en las extracciones de agua. De esta forma, se evidencia una configuración específica de la estatalidad que favorece la actividad industrial, ya sea minera o agrícola, pero que para los actores no industriales aparece como ausente.

“¿Dónde está el Estado?”

En el seminario del Código de Aguas organizado por la Mesa Regional de Desarrollo Rural, Milena Báez, concejala de la Municipalidad de Salamanca por el Partido Comunista, habló en representación de las dirigencias campesinas de la región preguntándose “*¿dónde está el Estado?*”. Este cuestionamiento emerge en un contexto normativo que ha promovido el aumento de la demanda hídrica por parte de las industrias mineras y agrícolas en desmedro de la pequeña agricultura, ganadería y consumo humano. Ha derivado también en una asimetría en el acceso determinada por el poder adquisitivo de las personas y/o empresas. En línea con lo planteado por Ribot y Peluso (2003), además del acceso legal, el acceso a recursos es un mecanismo clave. No solo porque quienes cuentan con más recursos pueden comprar o arrendar derechos de aprovechamiento, también porque, en caso de necesitarlo, se puede pagar por asesoría legal que les permita usar el sistema de asignación a su favor o defenderse frente a acusaciones de irregularidades. Esto genera una percepción entre los pequeños agricultores de que, en palabras de Milena, “*hay agua para los empresarios y no para la subsistencia ni para la soberanía alimentaria (...) hay agua para el capitalismo y no para el campesinado chileno*” (Intervención en seminario sobre el Código de Aguas, La Serena, noviembre 2023).

En esta línea, Brenner (1999) hace referencia a procesos de desterritorialización del Estado y del capital. Un ejemplo de la desterritorialización del capital es la presencia en Coquimbo de empresas agroexportadoras y mineras transnacionales que, si bien producen en la zona, comercializan sus productos fuera de Chile. Siguiendo a Brenner, el capital circula a escala global, lo que implica un proceso de desterritorialización, pero sigue dependiendo de estructuras fijas locales que permiten el acceso a tecnologías, medios de producción y fuerza de trabajo, en desmedro de otros actores.

Entre ellas se pueden considerar las regulaciones nacionales que facilitan la instalación y operación de estas empresas en la región.

En consecuencia, no es que la estatalidad no se encuentre presente, sino que esta favorece ciertos actores en desmedro de otros. El poder de exclusión que opera predominantemente es el de la regulación. Por una parte, asegura el acceso legal en función del poder adquisitivo. Por otra parte, esa misma regulación busca evitar el acceso irregular, pero al no poder ser efectivamente aplicada, no cumple su objetivo y profundiza las asimetrías existentes. A esto contribuye también la complejidad de la misma regulación. Quienes logran comprender en detalle cómo funciona tienen mayores probabilidades de utilizarla a su favor, ya sea para acceder al recurso o para denunciar situaciones de irregularidad. Ahora bien, como se verá en la siguiente subsección, los abusos y prácticas irregulares de extracción y uso no están radicadas únicamente en las grandes industrias de la región, sino que también se observan en otros contextos.

3.4. Aumento de pozos, ventas ilegales y robos: Microprocesos de exclusión del agua

Además de los procesos de exclusión hídrica mediante la privatización del agua y la expansión de las industrias en la región, existe una serie de acciones a nivel local o de pequeña escala que también inciden en la disponibilidad del agua para pequeños productores, campesinos y habitantes de localidades rurales, las cuales en muchos casos no involucran directamente a actores estatales ni empresariales. Un estudio de la Fundación para la Superación de la Pobreza realizado en localidades rurales de Coquimbo con altos niveles de vulnerabilidad describe una serie de causas de la desertificación identificadas por los residentes de estas zonas como responsabilidades de nivel micro. Entre ellas, se mencionan la tala de árboles que acelera el proceso de evaporación del agua y la práctica criancera y de trashumancia en la ganadería caprina que daña la cubierta vegetal de los suelos (FSP, 2020). Durante el trabajo de campo emergieron situaciones adicionales que afectan de manera directa el acceso a agua de ciertos grupos. Siguiendo a Li (2010) me refiero a estas situaciones como “microprocesos de exclusión de agua”, entre los que identifiqué tres principales: i. el aumento desregulado de pozos, ii. la venta irregular de agua y, iii. los robos de agua entre pequeños agricultores.

El problema de los pozos

Al recorrer Coquimbo es común ver letreros que ofrecen la realización de sondeos en carreteras, localidades rurales o zonas periurbanas. El Código de Aguas de 1981 permitió la excavación de

pozos en terrenos propios y la extracción de aguas subterráneas exclusivamente para usos domésticos y de subsistencia. El mismo derecho se estableció para los Servicios Sanitarios Rurales, los cuales pueden cavar pozos en terrenos propios o de sus miembros, para lo cual deben informar a la DGA sobre su existencia y ubicación. El volumen de extracción de agua subterránea debe ser determinado para cada cuenca por la DGA (artículo 56 Código de Aguas). Un dictamen de la Contraloría General del año 2016⁵² incluyó dentro de los usos domésticos las actividades no comerciales que realizan pequeños productores agrícolas y campesinos con el fin de garantizar su subsistencia.

Los pozos junto con las vertientes cordilleranas son las principales fuentes de agua para consumo humano, de animales y riego de quienes no tienen derechos de aprovechamiento de aguas. Sin embargo, muchos de los pozos que se encuentran en terrenos particulares no están inscritos. Mariana, agricultora de la comuna de Ovalle me comenta que en su sector casi nadie ha cumplido con este trámite. Solo están registrados los pozos que pertenecen a la Comunidad Agrícola. A un vecino que sí inscribió un pozo individual lo multó la DGA porque el parecer estaba sacando más agua que la que le correspondía.

"(...) Más encima es caro, todas las inscripciones, porque hay que buscar un abogado, (...) entonces toda la gente dice que es muy caro inscribir el agua. Y si te pasas, que el pozo te dé más agua, te multan, o sea es como hasta absurdo. (...) Es complicado el tema del agua, súper complicado. Así que nadie inscribe los pocitos po', porque es problema si vienen a medirlo acá".
(Entrevista pequeña agricultora Ovalle, septiembre 2023).

La situación que describe Mariana evidencia las dificultades y temores que emergen al momento de inscribir los pozos de agua. Esta situación se repite en otras localidades de Ovalle. Al igual que en el caso de los derechos de aprovechamiento, el contar con apoyo legal facilita el proceso, algo que no muchas personas pueden costear. INDAP cuenta con el programa llamado Bono Legal de Aguas, no obstante, es un fondo concursable al que se debe postular y al que solo pueden acceder usuarios/as de este servicio.

La disminución de las precipitaciones y, en consecuencia, de las aguas superficiales, ha desencadenado una tendencia a cavar cada vez más pozos y más profundos para encontrar agua. Una de las personas que lo ha hecho es Mariana, quien pudo costear la construcción de un pozo con el apoyo financiero de su pareja. La misma Mariana me cuenta de otro vecino que tiene un

⁵² Dictamen N° 43388N16 del 13 de junio de 2016.

negocio de cabañas turísticas y además cultiva pepinos. A medida que ha ido creciendo su negocio, *“se le han secado los pozos y ha hecho otros pozos, otro pozo, otro pozo (...) Yo no sé si vinieran los ambientalistas, no sé si lo multarían”*. Termina diciendo que “rompió la quebrada”, expresión que se refiere a que dejó de salir agua de los pozos y vertientes naturales que existían en el lugar, mientras me muestra un sector que se ve completamente seco y que, según lo que cuenta, solía tener muchos árboles. De esta forma, se observa una percepción de que la explotación individual de los pozos también tiene un impacto en la disponibilidad de agua. Esto porque la ausencia de prácticas organizativas y la escasa intervención estatal en relación con el uso de las aguas subterráneas⁵³ pone en riesgo la seguridad hídrica de sectores completos, afectando tanto a personas como especies.

La falta de coordinación para extraer agua implica también que se pagan altos costos por la realización de sondajes. Silvia, criancera y dirigente sindical de la provincia de Elqui, me cuenta que hasta hace algunos años ella sacaba agua de una quebrada que pasaba cerca de su casa, pero que ahora se secó. Esto la obligó a salir a buscar agua para sus animales en otra parte. Sus hijos la ayudaron con recursos para realizar dos sondajes de 130 mt, ya que *“hay que tener harta plata”* (Entrevista Silvia, dirigente provincia del Elqui, septiembre 2023). En uno salió agua salada y en otro dulce, pero en baja cantidad. Posteriormente tuvo que pedir un crédito bancario para comprar un camión para trasladar el agua y construir un estanque.

Estas situaciones evidencian que entre quienes no tienen derechos de agua, también existen inequidades en el acceso a agua, ya que, al no haber aguas superficiales, se debe invertir en encontrar y extraer aguas subterráneas. Si estas aguas no se encuentran en un terreno privado o de una comunidad agrícola, su consumo es irregular. En general, quienes poseen los recursos invierten en la búsqueda de agua de manera individual, lo que ha provocado un aumento en la cantidad de pozos. Sin embargo, si se extrae agua de un lugar, es probable que en otro disminuya o cese el caudal. En estos casos, se genera una problemática similar a la del traslado de los derechos de agua, ya que el recurso hídrico sigue siendo limitado y al modificar el lugar de extracción se continúa agravando la situación de escasez.

⁵³ Esta situación ha ido cambiando a raíz de las declaraciones de escasez hídrica en la región que obligan a la constitución de comunidades de aguas subterráneas.

Venta irregular de aguas para consumo humano, de animales o riego

La escasez hídrica también ha generado un fenómeno de venta irregular de aguas. En distintas instancias escuché denuncias de comités de APR que venden agua de pozos que les fueron asignados, o personas que venden aguas del minero. Ambas situaciones están prohibidas por ley, ya que las aguas de los APR son solo para consumo humano de sus miembros y las del minero para faenas mineras⁵⁴. La escasez hídrica ha incentivado el desarrollo de un negocio de distribución de agua mediante camiones aljibe. Los organismos públicos de nivel regional o comunal compran agua a las empresas sanitarias para posteriormente distribuirla en camiones. Sin embargo, en comunas como Ovalle y Monte Patria se reporta que existen personas individuales que extraen agua de pozos sin necesariamente poseer derechos de aprovechamiento, y han adquirido camiones para venderla a particulares que requieren agua adicional a la distribuida por el municipio o el Gobierno Regional.

Nuevamente, se evidencia que el acceso a agua está determinado por los recursos de un hogar. Quienes no tienen derechos de agua y/o no pueden excavar pozos y no les alcanza con el agua que les reparten, pueden recurrir a la compra de camionadas de agua para sus cultivos o animales. Esta no siempre proviene de fuentes regulares y además ha ido aumentando de precios. Según los recuentos escuchados, cuando recién comenzó la venta de agua a mediados de la década de 2010, la camionada valía US\$10, mientras que a fines de 2023 ya estaba en US\$40. Este aumento no corresponde únicamente a la inflación, sino que responde también a un aumento en la demanda.

Robos de agua

En una visita que hice a la región en agosto de 2023, uno de los primeros comentarios que escuché sobre la comuna de Río Hurtado era que había muchos casos de robo de aguas. Río Hurtado es una comuna pequeña, de un poco más de 4,000 habitantes y en la cual no hay presencia de grandes empresas agroexportadoras. Sí hay cultivos de uvas de medianas empresas y pequeños productores que le venden a Capel, una cooperativa productora de pisco de la región.

En septiembre de ese mismo año, visité a Paulina y Camilo. Ambos son profesionales, de un poco más de 50 años que compraron un terreno en la comuna el año 2011 y se trasladaron a vivir ahí

⁵⁴ Frente a denuncias de uso de aguas del minero para animales o cultivos, la directora regional de la DGA planteó en agosto de 2023 que esas situaciones deben evaluarse caso a caso, ya que hay personas que se dedican a la minería artesanal que también son pequeños agricultores.

con el objetivo de desarrollar algún tipo de actividad agrícola. Había estado con ellos previamente en agosto, instancia en la que me contaron que a raíz de la falta de agua retomaron sus antiguas profesiones trabajando de manera remota para generar ingresos. Adicionalmente, estaban planificando un proyecto de reforestación en su terreno y la habilitación de una cabaña para recibir turistas. En mi segunda visita llegué un viernes a las 6 pm y me recibió Paulina diciendo que ese día les había tocado turno de riego. Me cuenta que eso implica estar todo el día pendientes de acumular agua en el estanque que tienen y de abrir y cerrar las mangueras para regar (Imagen 20). También me comenta que siempre le preocupa mucho que queden las mangueras abiertas, incluso sueña con ello, y que después de su turno sacó agua que había quedado en el canal, la teja, pero no tiene claridad si es efectivamente le correspondía o era agua del turno del vecino. Al día siguiente me vuelve a transmitir esta preocupación, pero agrega molesta que es culpa de la Junta de Vigilancia que no informa con claridad si es que se puede sacar el agua que queda en el canal una vez finalizados los turnos.

El viernes en la noche, mientras cenábamos en el patio, escuchamos el ruido de una bomba de agua. Esto generó alerta entre quienes estaban en la casa porque les pareció extraño que alguien estuviese sacando agua a esa hora. Paulina y Camilo ya me habían comentado antes que el 2022, uno de los años más críticos de la sequía, se masificó el robo de agua en la comuna. La manera de identificar los robos era a través de los ruidos de las bombas de noche sacando agua del río. Ese año, entre los mismos vecinos del sector en el que viven, se comentaba que la única manera de tener agua era robando. El día sábado, el hijo de Paulina comenta que se quedó despierto hasta más tarde tratando de identificar de dónde venía el ruido y que no cree que haya sido un robo, sino que era el vecino sacando el agua de su turno. Paulina y Camilo comentan que ellos optaron por no denunciar estas situaciones de robo entre los usuarios minoritarios de agua, pero que sí hubo conflictos, denuncias y multas de la DGA a muchas personas de la comuna. Desde la Junta de Vigilancia se solicitó por diversos medios, entre ellos la prensa, una mayor fiscalización por parte de la DGA con el fin de evitar este tipo de situaciones (Alday, 2022).

Imagen 20. Predio en día de riego, Río Hurtado. Septiembre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

Esta situación es ilustrativa, por una parte, de cómo la escasez hídrica ha implicado una disminución en la frecuencia en los turnos de riego. Cuando recién llegaron a la zona, Paulina y Camilo tenían un turno de riego mensual. El año 2021 llegaron a tener dos turnos en todo el año. Esto ha derivado en que los días de riego se han transformado en un hito al que deben dedicar toda su atención, ya que es el momento en que deben regar y acumular agua para varios meses. Segundo, ejemplifica cómo opera la exclusión íntima identificada por Hall, Hirsch y Li (2011), la que ocurre cuando las personas involucradas tienen vínculos familiares o sociales. En este caso, los robos de agua ocurren entre vecinos y miembros de una misma OUA, lo que desincentiva la realización de denuncias. Tercero, da cuenta de la relevancia de las OUA en la correcta distribución del agua. A Paulina le genera mucho estrés el no tener claridad si está sacando agua que no lo corresponde y, en consecuencia, le está robando a sus vecinos. Ella atribuye esta desinformación a que la Junta de Vigilancia no está haciendo su labor de manera efectiva, abriendo la puerta a extracciones ilegales. La Junta de Vigilancia, por su parte, cuestiona que desde la estatalidad no se les entrega el apoyo suficiente para poder ejercer sus funciones de manera efectiva.

En una nota publicada en enero de 2021 por *El Ovallino*, periódico de noticias de la Provincia de Limarí, el Presidente de la Junta de Vigilancia del Río Hurtado planteaba que se estaban

implementando medidas específicas para evitar el robo de aguas, entre ellas el uso de drones, buscando así evitar las denuncias a la DGA, tal como se explica en un extracto de la nota:

Medidas en medio de la sequía

Con drones buscan frenar el robo de agua en Río Hurtado

El Ovallino. 21 de enero de 2021.

(...) La idea es advertir a quienes sacan agua de forma exagerada o no tienen el permiso para hacerlo, señaló Hugo Miranda, presidente del directorio de la Junta de Vigilancia de Río Hurtado, y así evitar que siga esta sustracción o que se repita.

Con las herramientas antes mencionadas se busca a quienes poseen instalaciones “ilegales” de extracción del líquido. *“Nosotros tomamos fotos a todas esas instalaciones, usamos un dron que tenemos y vamos viendo todo lo que pasa y después vamos donde estas personas, con el abogado y les manifestamos que si en 10 días no sacan todas sus instalaciones los vamos a demandar”*, indicó Miranda, agregando que de esta manera pueden llegar a un acuerdo con los involucrados.

“Lo que a nosotros nos interesa es reestablecer el río más que tener problemas legales, por eso tenemos esa actitud, de avisar primero” explicó el presidente de la junta, agregando que en el caso de una reincidencia se denuncia automáticamente.

Fuente: González (2021).

En Río Hurtado, el agua que se obtiene a través de la Junta de Vigilancia es usada por productores agrícolas que producen principalmente uva. Esta situación refleja que la extracción ilegal no solo genera tensiones y conflictos entre pequeños y grandes productores agrícolas. En una zona donde toda la producción agrícola es de pequeña o mediana escala, también emergen tensiones por el uso del agua frente a las cuales la única alternativa provista por los organismos públicos es la denuncia a la DGA. Dado que la capacidad de fiscalización de este organismo es limitada, se puede plantear que el rol de la estatalidad en estos procesos tiene un carácter más bien simbólico, ya que se utiliza como amenaza para disuadir el robo de agua, mientras se experimenta con otras estrategias.

La relevancia de la sequía y escasez hídrica en los microprocesos de exclusión

Los tres procesos recién descritos evidencian que, a nivel micro, también existen formas de acceso irregular que tienen como consecuencia la exclusión. En el caso de la venta de agua de pozos no inscritos y de los robos se está explícitamente contraviniendo el Código de Aguas y los estatutos de las OUA. Al igual que en los restantes procesos analizados a lo largo del capítulo, la posibilidad de acceder a través de estos mecanismos también depende de la disponibilidad de recursos para realizar sondeos y perforaciones, mantenimiento de pozos, traslados de agua y adquirir bombas de extracción, limitando quienes pueden hacer uso de estas estrategias.

La excavación de pozos y venta evidenciadas tienen como principal objetivo complementar el agua para consumo de animales, actividad agrícola de autoconsumo o venta a empresas de mayor tamaño; no obstante, se deduce de los relatos que corresponden a huertos o cultivos de pequeña escala. En consecuencia, es probable que esta sea una estrategia de supervivencia de ciertos actores, caracterizada por replicar la lógica mercantil con la que opera la distribución hídrica en Chile, en la que otros sujetos son competidores. La normativa vigente, junto con la acción, omisión y ambigüedad de la estatalidad también contribuyen a esta situación.

Un aspecto relevante de destacar en relación con estos procesos es que, si bien los actores estatales y las grandes y medianas empresas no están directamente involucrados, el contexto de escasez hídrica sí es determinante para desencadenar estas prácticas. En la misma nota respecto al robo en Río Hurtado, el Presidente de la Junta de Vigilancia comenta que la razón por la que se están aplicando este tipo de medidas es la disminución del caudal que afecta la producción agrícola de la comuna:

“Este año nosotros partimos el año con la mitad del agua que el año pasado. El año pasado partimos el turno repartiendo 1,000 litros por segundo en el río. Este año partimos con 450 litros en el mismo periodo, esto quiere decir que tenemos menos de la mitad de agua entonces tenemos que ser un poco más estrictos en cuanto a su uso y consumo”, expresó Hugo Miranda, recalando que siempre existen denuncias verbales de extracción ilegal, sin pruebas y que con estas herramientas se podrán comprobar y evitar.

Fuente: González (2021).

En síntesis, si bien los grandes actores empresariales y los organismos estatales no están directamente involucrados en estos procesos, el marco regulatorio y la escasez hídrica generada por el aumento de la demanda de agua para el sector industrial, afectan la disponibilidad de agua para consumo humano y con fines productivos de los grupos campesinos. Esto deriva en la implementación de nuevas estrategias para acceder a estos recursos los que, en algunos casos, se traducen en procesos de microexclusión. En muchos casos, las OUA no cuentan con herramientas en sus estatutos para evitar estas situaciones y solo pueden recurrir a la DGA.

3.5. El efecto diferenciado de la estatalidad y las prácticas organizativas en el acceso a agua

En Coquimbo se experimenta una situación de escasez hídrica producto de una combinación de factores, principalmente la disminución de precipitaciones y el aumento de la demanda de agua debido al crecimiento de la agroindustria y la gran minería. A esto se suma el proceso de

neoliberalización que experimentó el acceso a agua en Chile, cuyo principal efecto fue su privatización. En este punto resulta útil hacer referencia a la definición de privatización de Swyngedouw (2005), la que, a pesar de estar enfocada en la distribución de agua en zonas urbanas, se puede aplicar al contexto de estudio. Para el autor, la privatización es un proceso a través del cual actividades y recursos que no solían ser de propiedad privada, o no eran administrados por privados, pasan enmarcarse en configuraciones regulatorias basadas en formas de propiedad o control privado; esto con el fin de expandir las posibilidades de acumulación del capital.

Swyngedouw (2005) plantea que el Estado es un actor clave en este proceso, ya que la privatización del agua no es una desregulación, sino que una forma de rerregulación del mercado del agua. De esta forma, sin la intervención del Estado, la privatización del agua no podría ocurrir, ya que es este el que garantiza el funcionamiento del mercado hídrico y excluye otras formas de administración y distribución por medio de la regulación. En el caso chileno, la privatización se traduce en una asimetría y desigualdad en el acceso a agua tanto de manera legal como ilegal. Estas asimetrías son facilitadas por la regulación vigente, que garantiza el acceso formal a agua para riego a quienes pueden pagar por ello.

En este contexto, se identificaron cuatro procesos que han contribuido a la exclusión de grupos campesinos del acceso al agua. Primero, la implementación del sistema de derechos de agua que traspassa la gestión de este recurso a actores privados agrupados en organizaciones sin fines de lucro. Segundo, la construcción de infraestructura con recursos públicos que favorece principalmente a quienes tienen tenencia regular de la tierra y pueden costear el diseño y construcción de los proyectos. Un tercer mecanismo relevante es la apropiación de aguas por parte de los actores empresariales que responde a procesos de acumulación de capital a escala global, ya que se utiliza el agua de la región para generar insumos que se exportan y cuyas utilidades no retornan a la zona.

En estos tres casos, siguiendo a Hall, Hirsch y Li (2011) la fuerza de exclusión que predomina es una regulación que favorece la distribución de agua a través de la lógica de mercado, favoreciendo a los actores que cuentan con recursos financieros, acceso a información y conocimiento experto. Se observan también procesos de exclusión del agua a escala local, los que, si bien impactan la disponibilidad y acceso a este recurso, se diferencian del proceso anterior en que no necesariamente responden a procesos de acumulación, ya que se derivan principalmente de

satisfacer necesidades de subsistencia. Sin embargo, al igual que en los procesos anteriores, estos operan con una lógica de mercado en la que predominan gestiones individuales y en las que también se ven favorecidos quienes cuentan con mayores recursos.

En todos estos procesos el rol de la estatalidad tiene como efecto profundizar, o al menos no evitar, las asimetrías en el acceso al agua, prevaleciendo un actuar que dificulta la disponibilidad de este recurso a los grupos campesinos, y que no protege de manera efectiva frente a las situaciones de abuso a pequeña y gran escala. Si bien hay algunos esfuerzos por corregir estas situaciones, por ejemplo, modificando los criterios de fiscalización de la DGA y los requisitos para acceder a proyectos de riego o la implementación de los Consejos de Cuenca, son acciones recientes o de impacto acotado.

Ahora bien, sí hay subgrupos específicos de pequeños productores, por ejemplo, quienes son titulares de derechos de agua y pertenecen a una OUA, que se encuentran en mayor medida protegidos por la regulación en términos de acceso al agua y a fondos públicos para riego. Para este grupo, la estatalidad tiene un efecto diferente que el que tiene para quienes no tienen derechos de agua, o incluso para quienes tienen derechos de agua, pero no los tienen correctamente inscritos. Las desigualdades también resultan de procesos de acceso irregular al agua, los cuales son difíciles de evitar dada la debilidad de los organismos responsables de fiscalizar los usos del recurso, y que se han visto acentuados a medida que se agrava la escasez hídrica.

Además de los organismos públicos y la regulación, es importante destacar el rol de las OUA que representan a usuarios/as de agua. Al igual que en el caso de los organismos públicos, los discursos y acciones de estas organizaciones son parte integral del ensamblaje de la gestión privada del agua, por ende, pueden tener efectos diferenciados para sus socios. La capacidad técnica y financiera de las organizaciones, junto con los intereses de sus miembros, son factores relevantes en la distribución de agua. Retomando el planteamiento de Nuijten (2003) sobre los campos de fuerza, en el caso de la distribución del agua, pueden surgir distintas dinámicas organizativas en las que se definen posiciones e intereses diferenciados y que tienen consecuencia en los márgenes de maniobra de las partes involucradas. En la misma línea que los efectos de la estatalidad, en Coquimbo se observa que los pequeños productores que son accionistas minoritarios en general se encuentran en una posición marginada y desprotegida dentro de las OUA dada su baja injerencia en la toma de decisiones internas. Otro grupo que también se encuentra excluido de estos procesos

son las mujeres, las que, en general, no son titulares de derechos de agua. No obstante, también es posible evidenciar casos en que el actuar de las mismas OUA a través de las facultades y mecanismos definidos en el Código de Aguas, puede proteger a los regantes de menor tamaño. Esto es por ejemplo el caso de las denuncias de extracción ilegales, o la conformación de comisiones para revisar los estatutos observados en la provincia de Limarí.

En síntesis, los grupos campesinos se encuentran en una situación desfavorable de acceso al agua, subordinados a los intereses de la estatalidad y de actores empresariales que priorizan la lógica de mercado por sobre la subsistencia. No obstante, han existido avances importantes como la creación del Programa de Pequeña Agricultura en la CNR, las modificaciones al Código de Aguas que incluyen mecanismos de redistribución en zonas de escasez, y las reformas a la Ley de Riego que buscan limitar el acceso de grandes empresas y aumentar los recursos destinados a pequeños productores.

A modo de cierre de esta primera parte de la tesis es posible plantear que el acceso a tierras y agua de los grupos campesinos de Coquimbo, recursos básicos para la actividad agropecuaria, están estrechamente vinculados. Ambos se han visto transformados por procesos como la expansión de la agroindustria y la minería y el crecimiento de las zonas urbanas, entre otros. Todos ellos se han traducido en un aumento de la demanda por tierras y aguas que en muchos casos han derivado en la precarización de las condiciones de vida de quienes se dedicaban a la actividad agropecuaria y han vendido, perdido o disminuido el acceso a sus recursos por diversos motivos. Al igual que en el caso de la tierra, los obstáculos para el acceso formal al agua no se traducen automáticamente en un proceso de descampesinización. Por el contrario, es posible observar la búsqueda de estrategias, algunas de ellas ilegales, para paliar esta situación. La segunda parte de la tesis abordará las políticas e iniciativas estatales dirigidas a quienes, en este contexto, continúan viviendo y trabajando en el campo.

Parte 2: Las organizaciones campesinas y los recursos estatales para el desarrollo agropecuario

Presentación

Julia tiene cerca de 45 años. Nació en una localidad rural de la provincia de Limarí, pero a inicios de la década de 2010 se trasladó a vivir a la comuna de Coquimbo, en un terreno de la familia de su marido. Hasta ese momento Julia nunca se había dedicado a la actividad agrícola. A los pocos meses de llegar a su nueva casa la invitaron a una reunión del Programa de Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) en la que se constituyó un grupo de mujeres que inició un proyecto de crianza de gallinas. Con apoyo del programa instaló un gallinero y comenzó a vender huevos en La Serena. También postuló a un proyecto del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social con el que pudo comprar una incubadora.

Cuando finalizó el ciclo de PRODEMU, luego de tres años, se inscribió como usuaria de INDAP e ingresó al Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). A sugerencia de los asesores de INDAP, con los bonos del programa compró árboles de olivos, los que cultiva hasta el día de hoy. En los años que siguieron compró sustratos y nutrientes, una carretilla, una motosierra y herramientas para preparar las aceitunas. A mediados de la década de 2010, con un grupo de vecinas de su sector constituyeron un sindicato de trabajadores independientes con el cual han accedido a fondos de capacitación y fortalecimiento organizacional de INDAP y SERCOTEC. También ha gestionado ayudas de emergencia por la sequía para quienes no son usuarios de INDAP. El año 2023, Julia fue postulada por su asesor de PRODESAL al Programa de Transición a la Agricultura Sostenible (TAS) de INDAP, para el cual fue seleccionada. Esto se tradujo en que le asignaron un asesor por dos años para acompañarla en el proceso de eliminar el uso de agroquímicos, algo que ya había comenzado a hacer el año anterior en unos cultivos de hortalizas. Con este programa, Julia también esperaba poder adquirir nuevos conocimientos y prácticas respecto al uso eficiente del agua.

Francisca, por su parte, nació y ha vivido toda su vida en una comunidad agrícola de la provincia de Choapa donde se dedica a criar cabras. Es usuaria del Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Productores Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS) de INDAP, y también ha sido beneficiaria del Programa de Desarrollo Caprino que surgió del trabajo de la Mesa de Desarrollo Rural. Ambos programas son exclusivos para productores de la Región de Coquimbo. Desde inicios de los 2000 Francisca lidera una agrupación de crianceros, rol desde el cual ha negociado con las autoridades estatales la entrega de bonos y ayudas para enfrentar la situación de sequía que afecta a la región. En su rol de dirigente, participa en una mesa

de desarrollo rural de nivel comunal, órgano a través del cual se implementa el Programa de Recuperación del Enfoque Manejo Sustentable de la Tierra (PREMST), también surgido de las gestiones de la Mesa Regional de Desarrollo Rural y financiado con recursos de la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

Julia y Francisca están registradas como usuarias de INDAP, lo que quiere decir que acreditaron frente a este servicio que cuentan con activos que no superan los US\$ 100,000, que explotan una superficie de terreno de hasta 12 hectáreas de riego básico, que viven o trabajan en el campo, y que sus ingresos provienen principalmente de la explotación agrícola o actividad silvoagropecuaria. Acreditarse como usuario de INDAP permite a los pequeños productores/as acceder a toda la oferta programática de este y otros servicios que utilizan la categoría de agricultor familiar como criterio de focalización.

Los casos de Julia y Francisca, y las diferencias entre ellas, son ilustrativos de la cantidad y variedad de las políticas y programas estatales orientados a pequeños productores agropecuarios, a los que se puede acceder de manera individual o por medio de una organización. A estos perfiles se suman quienes no cumplen todos los requisitos específicos de INDAP, pero producen de manera no industrial y/o explotan superficies pequeñas; aunque son considerados parte de la AFCI en el discurso público, no pueden acceder a los programas del instituto. En la siguiente sección abordaré estas iniciativas buscando responder a las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de programas e iniciativas públicas existen para los pequeños agricultores de Coquimbo? ¿Qué discursos y conceptos subyacen a la oferta pública? ¿Cómo se reflejan los cambios en el discurso estatal en la oferta de programas para productores y organizaciones campesinas? ¿Quiénes pueden acceder a ellos y cómo? ¿Quiénes no pueden acceder y por qué? ¿Cuáles eran los efectos esperados de estas políticas y programas y cuáles han sido los resultados efectivos y/o inesperados?

Para analizar las políticas y prácticas de desarrollo y sus efectos tomaré como punto de partida la definición de Olivier de Sardan (1995) del desarrollo como un conjunto de procesos sociales generados a partir de las operaciones voluntaristas de transformación de un entorno social, liderado por instituciones o actores externos que buscan movilizar ese entorno e insertar recursos, técnicas o saberes. Estos procesos involucran tanto discursos y visiones, mecanismos y técnicas, y actores de distintos orígenes y niveles para proveer bienes y servicios de interés general en lo que se entiende como la “gobernanza” (Olivier de Sardan, 2021). Esta definición la complemento con la

propuesta de ensamblajes de desarrollo de Li (2007a), la que además de los procesos, releva los actores y sus relaciones. Hill y Massardier (2023) identifican la incorporación de los usuarios en los procesos de gobernanza como una característica distintiva de las políticas públicas contemporáneas, situación que, como se analizará en esta sección, resulta observable en el caso de Coquimbo.

En línea con lo planteado en el Capítulo 1 no analizaré los programas y políticas existentes desde una perspectiva técnica, esto es, no pongo el foco en entender la coherencia de su diseño, eficiencia y eficacia. Tampoco desde una perspectiva crítica que asume el desarrollo como una forma de dominación (Ferguson, 1994; Escobar, 1995). Más bien adopto una postura similar a la de Tania Li (2007b) en su estudio sobre programas e iniciativas de desarrollo en Indonesia, la que se enfoca tanto en las intervenciones gubernamentales como en el análisis de los efectos de esas intervenciones en un contexto específico. En este trabajo la autora busca comprender la racionalidad de las intervenciones de desarrollo en términos de qué buscan mejorar y cómo, sus efectos y su interacción con otros procesos políticos y económicos que no siempre se pueden modificar. Es en esta interacción que se genera una brecha entre lo planificado y lo efectivamente logrado, la que Li analiza con una mirada crítica, pero sin asumir que los proyectos de desarrollo siempre fallan y/o tienen motivos ocultos, ni tampoco con el afán de sugerir mejoras. Haciendo referencia a Foucault, Li (2007b) destaca que las iniciativas de desarrollo involucran diversos actores y prácticas técnicas y políticas, y en las que subyacen intereses y relaciones de poder. Siguiendo lo planteado por Sharma y Gupta (2006), también pongo el foco en las influencias de tendencias e instituciones de nivel global en los ensamblajes de desarrollo y configuraciones de lo estatal que emergen de los discursos, prácticas y relaciones entre distintos actores.

Un aspecto relevante que considerar en el análisis de las políticas públicas de las últimas décadas es el contexto de neoliberalización en el que estas se diseñan e implementan (Olivier de Sardan, 2021). Agudo Sanchíz (2015) plantea que desde los años 2000, el marco institucional global para el desarrollo priorizó las reformas políticas por sobre los proyectos acotados. También se priorizó en la reducción de la pobreza y en la eficiencia en la distribución de recursos, focalizándose en los grupos más pobres. Agudo Sanchíz hace referencia al trabajo de Roberts (2012), para quien este cambio de enfoque desde políticas sociales universales a programas focalizados responde a una ruptura con los regímenes de bienestar de países industrializados, a través del cual se busca minimizar la burocracia estatal e incorporar herramientas de mercado, participación comunitaria y

colaboración con ONG en la implementación de las políticas. En esta línea, Agudo Sanchíz (2015) plantea que en las agendas de desarrollo han enfatizado conceptos como la corresponsabilidad, participación local y fortalecimiento de la sociedad civil. Estos responden a una lógica de mercado y emprendimiento (Agudo Sanchíz, 2015), o de la nueva administración pública (Olivier de Sardan, 2021).

Para el caso chileno, esta realidad se traduce en políticas sociales focalizadas a grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad como una forma de mejorar la eficiencia del gasto público (Luján Verón, 2023); la externalización de la ejecución de programas y recursos públicos asumida por consultores, ONG y organizaciones sociales locales, incorporando principios como la concursabilidad de los fondos y la flexibilidad laboral en la gestión estatal (Valdivieso, 2019). Estos procesos serán analizados con mayor detalle a la largo de esta sección, no obstante, siguiendo a Castree (2008a) y Green (2012), parto de la base que los procesos de neoliberalización en distintos ámbitos implican una reconfiguración de las relaciones entre actores, los ensamblajes de desarrollo y las prácticas organizativas, los que se traducen en la aplicación de lógicas económicas de competencia y mérito individual en estos distintos ámbitos, y en la priorización del mercado como mecanismo para la distribución de recursos de diversa índole.

Siguiendo a Olivier de Sardan (2021) y Hill y Massardier (2023), considero los procesos de neoliberalización recién descritos como factores clave que influyen en el diseño y ejecución de iniciativas de desarrollo y políticas públicas en general, y para los pequeños productores agropecuarios en específico, pero no necesariamente como la causa única o principal de las fallas o aciertos de estas. En este contexto, tomo la propuesta de Mayaux (2023) de combinar una perspectiva de análisis de las políticas “desde arriba”, observando la capacidad de la estatalidad de moldear dinámicas y comportamientos de las personas, y una “desde abajo” enfocada en las reconfiguraciones de lo estatal producto de la interacción con sus usuarios/as, por ejemplo, las organizaciones campesinas, y las expresiones y efectos que tienen a nivel local. En este análisis, el contexto espacial y temporal específico es un factor clave para comprender la configuración de los ensamblajes de desarrollo y sus efectos.

La sección se divide en tres capítulos. En el Capítulo 4 se presenta una revisión de las políticas y programas orientados a pequeños productores/as agropecuarios, tanto a nivel nacional como regional. A partir de esta revisión, se identifican tres ensamblajes de desarrollo que dan cuenta de

la revalorización de la agricultura familiar en el discurso y las políticas públicas. En el Capítulo 5, se analizan todas las iniciativas de apoyo estatal para hacer frente a la situación de sequía y escasez hídrica en la Región de Coquimbo, las que constituyen un cuarto tipo de ensamblaje. Por último, en el Capítulo 6, se analizan los principales mecanismos de distribución de recursos públicos para las organizaciones campesinas, el rol de intermediación de las organizaciones y sus efectos en las prácticas organizativas en la región.

Capítulo 4. De emprendedores/as a guardianes/as de la seguridad y soberanía alimentaria: ensamblajes de desarrollo para los pequeños productores agropecuarios

En este capítulo se presenta una revisión de parte de la oferta de programas estatales existentes para pequeños productores/as agropecuarios y cómo estos se han ido modificando a lo largo del tiempo en función de los lineamientos de organismos internacionales, cambios de gobierno y/o necesidades y demandas levantadas a nivel local.

El crecimiento de la agroindustria y la privatización del agua ocurridos durante la década de 1980 tuvieron importantes impactos en las poblaciones y territorios rurales. En primer término, se observó el empobrecimiento y la marginalización de ciertos grupos. Para Bengoa (2006) un grupo que quedó excluido tanto de los beneficios como de la participación del nuevo modelo de desarrollo agropecuario fueron los campesinos independientes orientados a la producción para el autoconsumo y/o el comercio informal en el mercado interno, conocidos en INDAP como productores “tradicionales” (Faiguenbaum, 2017). Según un estudio realizado con datos censales, los territorios rurales en general muestran mayores niveles de pobreza y desigualdad por ingresos, menores niveles de capital humano y de formalidad laboral que en las zonas urbanas (Cazzuffi, López & De Valle, 2020). Por su parte, datos de INDAP para el año 2015, evidenciaban que cerca del 70% de sus usuarios microproductores se encontraba dentro del 40% de la población de mayor vulnerabilidad (INDAP, RIMISP y Demoscópica, 2017a). El mismo Bengoa (2006) plantea que existe otro grupo que no se incorporó a la dinámica de la agroindustria y que optó por trasladarse a las ciudades en búsqueda de mejores oportunidades de vida. Esto se refleja en la disminución sostenida que ha tenido la población rural en las últimas décadas, tanto en términos relativos como absolutos, pasando, según datos censales, de un 17% en 1992 a un 12% en 2017⁵⁵.

A pesar de este contexto, desde 1990 a la fecha, la denominada agricultura familiar campesina ha ido adquiriendo mayor valoración en el discurso estatal. Esto se ha traducido en la generación de iniciativas y políticas de desarrollo que buscan preservar los modos de producción no industrial y aumentar los ingresos de este grupo, independiente de sus posibilidades de insertarse en la dinámica de los mercados internacionales, que constituía principal objetivo de las políticas agrarias del régimen militar. A lo largo de este capítulo daré cuenta del proceso a través del cual se ha

⁵⁵ Aún no se publican datos sobre la distribución de población urbana y rural del Censo 2024.

revalorizado este tipo de producción. Los programas implementados no necesariamente han evitado el empobrecimiento o la migración hacia ciudades y/o la industria minera de grupos campesinos, sin embargo, sí reflejan la dinámica de la relación entre agentes estatales y organizaciones campesinas en distintos momentos y espacios.

Para realizar este análisis, un primer aspecto que tomo en cuenta son las narrativas de desarrollo que subyacen a las políticas públicas y la influencia de tendencias internacionales en su diseño e implementación. En variados trabajos, Tania Li ha identificado narrativas de actores involucrados en iniciativas de desarrollo en general, y de desarrollo rural o agropecuario en específico. Una primera narrativa, a la que Li (2017) denomina teleológica, plantea que, si bien el estado de las cosas puede no ser positivo, estas van a mejorar, siendo el capitalismo la mejor alternativa para alcanzar el desarrollo. Esta narrativa se puede considerar similar a lo que Scott (1998) denomina la ideología de la “alta modernidad”, que se caracteriza por la confianza en el progreso técnico y científico, la expansión de la producción, la creciente satisfacción de las necesidades humanas, el dominio de la naturaleza, y el diseño racional del orden social basado en la comprensión científica de las leyes de la naturaleza. En ambos casos, el desarrollo económico capitalista es deseable y prácticamente inevitable.

Una segunda narrativa identificada por Li (2017) es aquella que reconoce que el desarrollo no ha alcanzado a toda la población. Esta narrativa le otorga un rol central a los expertos, gobiernos y organismos internacionales que generan intervenciones para mejorar las condiciones de vida de las personas, a las que la autora denomina “la voluntad de mejorar” (Li, 2007b). La tercera narrativa pone el foco en las protestas por estado actual de las cosas y la búsqueda de modelos alternativos (Li, 2017).

Estas narrativas tienen un correlato en programas y políticas específicas. Para hacer este vínculo, resulta útil introducir el concepto de “modelo viajero” propuesto por Olivier de Sardan⁵⁶ (2021). Este hace referencia a políticas públicas, programas o proyectos estandarizados de intervenciones institucionales en el ámbito social, político o económico, deliberadas, planificadas y formales que buscan generar algún tipo de cambio social. Específicamente, los modelos viajeros corresponden a un conjunto de mecanismos, dispositivos e instrumentos que tienen la propiedad intrínseca de generar un cambio. El mecanismo es un sistema simple de causalidad que los expertos/as

⁵⁶ Quien toma el concepto de Richard Rottenburg y su libro “*Far-fetched facts*” (2002).

consideran eficaz, por ejemplo, promover el uso de tractores para aumentar la productividad agrícola. Los dispositivos son elementos organizacionales e instrumentos indispensables para el funcionamiento de un mecanismo, por ejemplo, la capacitación en el uso de tractores, y los instrumentos son las técnicas específicas que se utilizan para implementar un dispositivo.

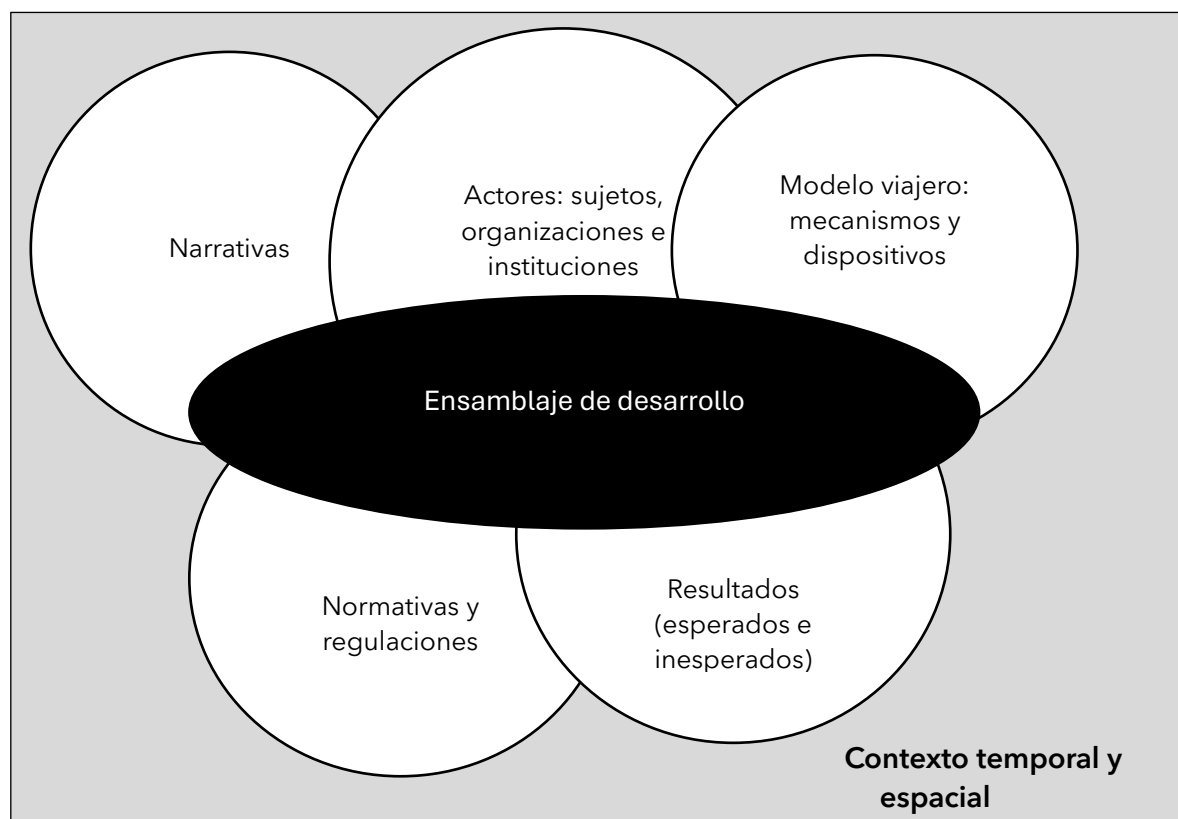
El autor destaca que los organismos internacionales son los principales promotores de este tipo de modelos a través de la ejecución de proyectos piloto y la identificación de buenas prácticas, los que se caracterizan por incorporar herramientas e instrumentos de gestión provenientes del sector privado, entre ellas, la evaluación y monitoreo, la gestión por resultados y las asociaciones público-privadas (Olivier de Sardan, 2021). Para efectos de esta investigación, se analiza también el rol de organismos públicos y organizaciones campesinas, en adoptar e implementar estos modelos viajeros en el formato de políticas públicas.

Olivier de Sardan (2021) identifica como principal problema de los modelos viajeros que estos no consideran la variabilidad de los contextos en los que se implementan ni la imprevisibilidad de las reacciones de los actores involucrados en su implementación, generando así una brecha de implementación. Esto porque la operación clave en la elaboración de un modelo viajero es la descontextualización: los expertos/as toman una experiencia inaugural, definen la variable explicativa de éxito y el mecanismo y le otorgan una eficiencia intrínseca en diversos contextos. Luego, relevan las variables contextuales que cumplen un rol secundario en el éxito de la experiencia fundacional. Por ejemplo, el mismo autor se refiere a la Revolución Verde en India como un modelo viajero para iniciativas de desarrollo rural basadas en la difusión masiva del tractor y de los fertilizantes químicos en África durante los primeros años post independencia.

En consecuencia, la complejidad y las estrategias de los actores que intervienen en la implementación de una política pública producen inevitablemente una brecha de implementación, ya que las reacciones de los grupos involucrados son en gran parte imprevisibles, aun cuando el diseño sea óptimo (Olivier de Sardan, 2021). Resultan relevantes, entonces, tanto los discursos, narrativas y prácticas como la brecha entre diseño e implementación y los resultados esperados e inesperados que emergen. Basándome en esta premisa, analizo los efectos de los programas desde la perspectiva de usuarios y organismos públicos encargados de su evaluación, buscando identificar las brechas existentes. Siguiendo a Mitchell (2006), estos efectos reflejan la estatalidad que emerge como resultado imprevisto de la configuración de relaciones entre organizaciones

campesinas y organismos públicos en un contexto espacial y temporal específico. A partir de estas ideas, propongo que estos elementos forman parte de ensamblajes de desarrollo articulados en un contexto particular (Figura 2).

Figura 2. Elementos de un ensamblaje de desarrollo



Fuente: Elaboración propia en base a Li (2007a, 2007b 2017), Olivier de Sardan (1995, 2021) y Mitchell (2006).

El capítulo se divide en siete subsecciones que abordan programas e iniciativas ilustrativos de distintos ensamblajes de desarrollo observados en Coquimbo. De esta forma, no se analiza de manera exhaustiva la oferta estatal para los pequeños productores/as, sino que se describen de manera general programas que se han enmarcado en tres etapas de las políticas públicas orientadas a la producción agropecuaria no industrial en Chile, los que a su vez asocio a tres ensamblajes de desarrollo. Estos son, las políticas que promueven la inserción de los productores/as en los mercados internacionales, las políticas que se enfocan en la superación de la pobreza y vulnerabilidad de este grupo y, los programas más recientes que han puesto el foco en la sustentabilidad ambiental y el rol de la producción no industrial en la seguridad y soberanía alimentaria.

Los programas se presentan ordenados de manera cronológica según el momento de su creación, abordando las narrativas y modelos viajeros que los inspiran, y su adaptación a nivel nacional. Esto no quiere decir que no coexisten simultáneamente. Por el contrario, de la convivencia de los diversos elementos que los componen emergen configuraciones específicas de programas, iniciativas y efectos de la estatalidad. En los casos en que fue posible levantar datos durante el trabajo de campo, se presenta información sobre el rol de las organizaciones campesinas, las contradicciones y dificultades que surgen al momento de la ejecución de las iniciativas, las percepciones de los usuarios/as, y los resultados y efectos a nivel regional y local. La mayoría de los programas descritos son ejecutados por INDAP, ya que este es el organismo público responsable de promover la agricultura familiar campesina, no obstante, también se hace referencia a programas de otros servicios.

4.1. Iniciativas enfocadas en la incorporación de pequeños productores agropecuarios en la dinámica de mercados internacionales

Luego del fin de la dictadura en 1990, los primeros gobiernos democráticos mantuvieron las políticas de estabilidad macroeconómica implementadas en las décadas anteriores, entre ellas, la priorización de la producción materias primas para las cuales se contaba con ventajas comparativas. En el sector agropecuario, se continuó con políticas de estabilización de precios y apertura a mercados internacionales, lo que se acentuó con la firma de numerosos tratados de libre comercio (Portilla, 2000). Adicionalmente, desde el MINAGRI se comenzó a promover el objetivo de transformar al país en uno de los diez mayores exportadores de alimentos en el mundo bajo el lema “Chile potencia alimentaria” (MINAGRI, 2006).

Portilla (2000) plantea que una de las principales diferencias de este periodo con el régimen militar fue la implementación de políticas de fortalecimiento de mercados internos y de programas especialmente dirigidos a quienes se identificaron como parte de la agricultura familiar campesina. En los primeros años de la década de 1990, estas iniciativas priorizaron la incorporación de los grupos marginados en la dinámica de los mercados internacionales mediante la entrega de asesoría técnica, créditos y capacitación. Así, se partía de la base de que pequeños productores/as agropecuarios podían competir en mercados internacionales (Faiguenbaum, 2017).

Monte Patria es una de las comunas de Coquimbo donde es posible observar la implementación de esta estrategia, ya que la principal actividad económica es la agricultura y horticultura. Esto se

traduce en la presencia de empresas frutícolas de diverso tamaño y de pequeños productores/as de hortalizas y uva, cultivo del cual Chile es uno de los principales exportadores en el mundo. Muchos de estos pequeños productores/as de uva han solicitado créditos a INDAP. Los créditos de INDAP y la asistencia técnica son la principal y más antigua herramienta de apoyo a los pequeños agricultores. El año 2023 se entregaron US\$110 millones en créditos, lo que corresponde al 27% del presupuesto ejecutado por INDAP durante ese año. En los documentos de cuenta pública de la institución se establece que estos créditos deben ser reembolsados, pero que INDAP opera como una “Banca de Desarrollo” que otorga *“créditos ‘blandos’, lo que se refleja en condiciones de pago, tasas de interés, plazos, y garantías muy beneficiosas para el usuario y que no existen en la banca comercial tradicional”* (INDAP, 2023b, p.77).

En general, los pequeños agricultores de Monte Patria que han solicitado créditos valoran positivamente el contar con una posibilidad de financiamiento con una tasa de interés menor a la de los bancos tradicionales. Ahora bien, dentro de este grupo se observan diferencias importantes en la capacidad de pago y los efectos aparejados al endeudamiento. Por ejemplo, en enero de 2023 me reuní con Diana y Elías, una pareja de agricultores de hortalizas que cultivan en un terreno arrendado. En ese momento ambos habían sido beneficiados por un crédito de INDAP, pero dada la falta de agua y los bajos precios de venta de sus productos, Elías ya estaba atrasado en una de las cuotas y temían que la próxima cuota de Diana tampoco la iban a poder pagar.

Uno de los problemas más comunes entre los pequeños productores/as en Coquimbo y en todo Chile es la falta de espacio de ventas (INDAP, 2023a). En Coquimbo, muchos de los agricultores/as venden a intermediarios que van a buscar los productos a sus predios, para luego venderlos en ferias o comercios, definiendo ellos los precios de compra. Diana y Elías son socios del sindicato de productores agrícolas que dirige Raúl. Este último cumple un importante rol en dar a conocer las demandas y necesidades de los 80 socios del sindicato. Cuando lo visité en enero de 2023, en la temporada alta de la venta de la uva, me llevó a visitar a algunos de los socios del sindicato a quienes les transmitió que el valor del kilo en ese momento era US\$ 0.5 y que no vendieran a menos que eso (Sagredo, 2023). Raúl, ha planteado reiteradas veces a las autoridades del Ministerio de Agricultura la necesidad de condonar las deudas de créditos de quienes, por diversos motivos, entre ellos la escasez de agua o el aumento de los precios de los insumos, no pueden pagar. Esto porque quienes no pagan, en palabras de Raúl, son “castigados” y ya no pueden seguir recibiendo apoyos estatales, lo que les obliga a acudir a la banca o prestamistas privados.

En octubre de 2023 entrevisté a Adrián, también agricultor de hortalizas del mismo sindicato, que arrienda tierras en la zona donde trabajan Diana y Elías. Adrián relató que su situación estaba muy complicada porque había poca agua y cara. En ese momento estaban teniendo solo un turno de riego de una hora diaria, lo que no era suficiente para sus cultivos. Al preguntarle si le había llegado algún apoyo de INDAP contesta que no y que él tampoco se había acercado porque tiene una deuda por un crédito de un poco más de US\$1,000. Agregó que no es que no quisiera pagar, pero no podía porque no estaba ganando lo suficiente con la venta de las verduras.

El año 2021, la Dirección de Presupuestos publicó una evaluación del programa de créditos para el periodo 2017 a 2021. En términos generales, los distintos tipos de créditos tuvieron una evaluación positiva, sin embargo, tanto los créditos de corto como de largo plazo tienen como requisito para su obtención el no tener deudas morosas con INDAP ni de manera directa, ni como codeudor solidario o aval (INDAP, 2024a). En el caso de Coquimbo, esto se transformó en una brecha de implementación, ya que la situación de sequía ha impedido mantener un nivel de producción suficiente para poder pagar los créditos.

Al consultar en INDAP por las consecuencias del no pago de deudas, una funcionaria me comentó que cualquier usuario/a de INDAP puede postular a la obtención de un crédito, los que son evaluados por un comité conformado en cada oficina de área. Quienes obtienen crédito por primera vez, son asignados a la categoría N. Si tienen buen comportamiento crediticio suben a la categoría A. Si quedan morosos y no renegocian sus deudas caen en categoría D y no pueden acceder a otros programas. El reglamento del programa especifica que la clasificación corresponde a la categorías de riesgo crediticios, siendo A los clientes de riesgo normal, y D los clientes morosos o marginados del programa de créditos. Entre medio existen las categorías B, B- y C. En consecuencia, si es que no se pagan a tiempo, la única respuesta posible desde la estatalidad es la exclusión de los usuarios/as de otro tipo de programas, como el PADIS o el PRODESAL y los servicios de asistencia técnica⁵⁷.

En el caso de Coquimbo, la morosidad producto de un factor externo, como lo es la falta de agua, es una situación frente a la cual no existe una respuesta alternativa. En consecuencia, el no pago y el consecuente castigo, se traduce en un desacople de los productores/as del engranaje de

⁵⁷ La excepción han sido situaciones de catástrofes como terremotos o inundaciones donde sí se ha dado la posibilidad de repactar deudas.

programas de INDAP. De esta forma, un programa que tiene el objetivo original de incluir a productores/as excluidos del sistema financiero, tiene como resultado inesperado la exclusión de algunos de estos productores/as que optan por desvincularse de INDAP, asumiendo la pérdida de acceso a créditos y otros beneficios.

Otra herramienta que se enmarca en la estrategia de insertar a los pequeños productores/as agropecuarios en los mercados internacionales son las asesorías técnicas. En la década de los noventa, desde INDAP se crearon dos programas que buscaban responder a la variedad de condiciones de los pequeños productores. Para los productores cuyos ingresos no provenían únicamente de la agricultura se creó el PRODESAL. Para aquellos que contaban con mayores recursos y capacidades para competir se crearon los Servicios de Asesoría Técnica (SAT) ejecutadas por consultores externos (Faiguenbaum, 2017). El SAT tiene como objetivo aumentar los ingresos y disminuir los costos de producción de los agricultores.

A fines de la década de 2000 y principios de los años 2010, se generó una nueva categorización de usuarios de INDAP distinguiendo entre multiactivos y comerciales. Los usuarios multiactivos eran quienes poseían múltiples fuentes de ingreso y componían el segmento más vulnerable de la agricultura familiar, con el cual se buscaba lograr un aumento en los ingresos del hogar. Por su parte, los usuarios/as comerciales se definieron como aquellos cuyo producción se destinaba mayoritariamente a la comercialización, y con quienes se debía trabajar en la disminución de brechas para ingresar a mercados más exigentes. Si bien el SAT existía desde la década anterior, esta distinción se tradujo en que los usuarios que ingresaban a este programa debían cumplir con el perfil de usuario comercial (INDAP, 2010).

Al año 2024, el SAT continuaba siendo un programa para los pequeños productores familiares y comerciales categorizados por INDAP como “articulados al mercado”. El programa tiene como objetivo aumentar el margen de ganancia de las actividades silvoagropecuarias y/o conexas de los usuarios por medio de la entrega de asesoría técnica e incentivos para la inversión (INDAP, 2024a). Al menos a nivel discursivo, algunos funcionarios de INDAP entrevistados consideran el SAT como el programa hacia el cual deberían transitar los usuarios del PRODESAL. Sin embargo, como se analizará más adelante, en la práctica este supuesto egreso no ha sido masivo ni ha estado exento de conflictos.

El trabajo de campo realizado no dio mayores luces respecto al funcionamiento del SAT a nivel local. Dado que no es un programa prioritario ni en INDAP ni en Coquimbo, no realicé mayores indagaciones. Sin embargo, sí fue posible identificar programas similares de otros servicios, no específicos para productores agrícolas, pero orientados al perfil de usuarios comerciales. En primer lugar, se encuentran los programas del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), organismo dependiente del Ministerio de Economía. Los fondos disponibles se dividen en individuales y grupales. Los principales son Capital Semilla y Abeja, orientados a tres áreas: formación y formalización de negocios, asesorías e inversiones para emprendimientos existentes, y creación y fortalecimiento de organizaciones productivas. Entre las organizaciones entrevistadas, varias se habían adjudicado fondos de SERCOTEC en la línea de fortalecimiento organizacional, los que utilizaron para la organización de ferias, el diseño de una página web para la venta de productos, la instalación de letreros de los negocios, construcción de infraestructura, compra de insumos y capacitaciones en ventas.

Uno de los requisitos para acceder a estos fondos que constituye una barrera de entrada es la formalización de los negocios, o la intención de formalizar, e iniciar actividades en el Servicio de Impuestos Internos (SII). A esto se suma que, a diferencia de INDAP que tiene oficinas de área y comunales para los equipos de PRODESAL, SERCOTEC tiene oficinas solo a nivel de provincia, por lo que la mayoría de la entrega de información y procesos de postulación a los concursos se realizan por medios digitales. Por último, es un servicio acotado en términos de cantidad de usuarios/as y presupuesto. Por ejemplo, el año 2023 se destinaron US\$106 millones para transferencias en todo Chile los que se entregaron a 86 cooperativas, 110 organizaciones gremiales y 189 proyectos de ferias y barrios comerciales (SERCOTEC, 2023).

Otro servicio mencionado por algunos/as productores entrevistados fue la Corporación de Fomento (CORFO), también dependiente del Ministerio de Economía, la que tiene como misión apoyar el emprendimiento y la innovación. En Coquimbo CORFO ha financiado la construcción de infraestructura para la acumulación de aguas como estanques, atrapanieblas y filtros, entre otros. Al igual que los programas de SERCOTEC, CORFO exige a sus usuarios la formalización de los negocios e inicio de actividades en el SII. Estos requisitos reflejan una brecha de implementación entre el diseño de los servicios y la realidad de los pequeños productores agropecuarios a quienes se les promueve que se inserten en los mercados nacional e internacionales.

En la siguiente tabla se sintetizan los programas y servicios de asistencia técnica, sus objetivos y los requisitos que se han transformado en barreras de acceso para los pequeños productores/as:

Tabla 8. Síntesis de programas de asistencia técnica identificados entre productores/as agropecuarios de Coquimbo

Programa/ servicio	Objetivos	Barreras de acceso
Asistencia Técnica/INDAP	Aumentar el margen bruto de productores agropecuarios que comercializan sus productos en el mercado interno o externo.	• Estar acreditado como usuario de INDAP. • No poseer deudas de créditos INDAP.
Asistencia Técnica y entrega de capital inicial/ SERCOTEC	Formación y formalización de negocios, asesorías e inversiones para negocios ya existentes y, creación y fortalecimiento de organizaciones productivas.	• Iniciación de actividades en el SII y contratación de mano de obra formal. • Monto mínimo de facturación. • Entrega de información y postulación se realiza exclusivamente por medios digitales.
Asistencia técnica, financiamiento de infraestructura y créditos/ CORFO	Apoyar el emprendimiento y la innovación en múltiples rubros económicos.	• Iniciación de actividades en el SII y contratación de mano de obra formal.

Fuente: Elaboración propia en base a (INDAP, 2024a; SERCOTEC, 2023; CORFO, 2025).

Los programas de asistencia técnica e inversión, junto con los créditos de INDAP, se pueden considerar como parte de un ensamblaje de desarrollo de la pequeña agricultura orientado a la modernización de la producción, el aumento de la competitividad y la inserción en los mercados internacionales. Retomando a Li (2017), este emerge de una narrativa del desarrollo a través del modelo de producción capitalista, bajo el supuesto de que el aumento en la productividad agrícola, la inversión y la incorporación de tecnologías mejorarán las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas. Desde la década de los noventa, a este supuesto se le agregó el objetivo de insertar a los pequeños productores agropecuarios en la dinámica de los mercados internacionales, lo que se ha llevado a cabo principalmente por medio de la entrega de asistencia técnica y créditos a tasas preferente. En la actualidad, esta narrativa sigue presente en los lineamientos de organismos como INDAP, SERCOTEC y CORFO.

En línea con lo planteado por Agudo Sanchíz (2015), un efecto de estos programas ha sido que definen y reproducen grupos sociales que tienen un acceso diferenciado a los servicios públicos.

Aquellos productores de mayores ingresos, orientados al mercado y que cumplen con los requisitos de formalización, lo que se consideran el modelo a aspirar desde las políticas públicas, acceden a programas más avanzados técnicamente, aunque de menor cobertura. Por su parte, los usuarios/as más vulnerables, orientados al autoconsumo y/o que realizan múltiples actividades para generar ingresos, y que no logran insertarse en los mercados de la manera esperada, quedan excluidos de estos programas. En el caso de INDAP, este proceso se llevó a cabo de manera relativamente planificada, dado la identificación de distintos tipos de productores entre sus usuarios y la generación de estrategias diferenciadas de intervención. Por su parte, los requisitos de acceso a los programas de CORFO y SERCOTEC en muchos casos se traducen en barreras no planificadas de entrada para productores informales y/o de menores ingresos.

Cabe destacar que, en este ensamblaje, las organizaciones campesinas no constituyen actores relevantes, no solo porque están ausentes del diseño de programas e iniciativas, sino también porque la implementación tiene un carácter individual que excluye cualquier rol intermediario. En las próximas subsecciones se analizará cómo esta situación está siendo modificada a través de iniciativas orientadas a fortalecer la asociatividad y el cooperativismo. Estas han sido promovidas por diversos actores: organizaciones campesinas nacionales que agrupan cooperativas de productores, la Asociación Nacional de Cooperativas de Chile⁵⁸, el ex Ministro de Agricultura durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), y el gobierno de Gabriel Boric, que estableció el fortalecimiento de las cooperativas y pequeñas empresas como eje programático. En torno a este punto se observa una convergencia de actores de diversas tendencias políticas cuyos intereses relacionados con el cooperativismo difieren. En algunos casos, se vincula principalmente con la demanda por reducir costos y eficientar la producción y comercialización agropecuaria. En otros, se relaciona más bien con la generación de un modelo productivo alternativo a la empresa privada orientada exclusivamente al lucro individual. Sin embargo, el hecho de que en todos los casos el cooperativismo sea concebido como respuesta ha posibilitado la transformación de esta agenda en programas e iniciativas concretas.

En síntesis, la estrategia de incorporación de pequeños productores agropecuarios a los mercados internacionales implementada desde la década de 1990 refleja la continuidad del modelo económico implementado durante el régimen militar, pero con un componente de inclusión de los

⁵⁸ Organización creada en 2018 que agrupa a cooperativas de diversos rubros.

grupos marginados. En este contexto, los instrumentos implementados, principalmente los créditos de INDAP y asistencia técnica diferenciada, buscaban contribuir al objetivo de convertir a Chile en “potencia alimentaria” mediante la integración de todos los segmentos productivos a la dinámica exportadora. Sin embargo, los resultados observados revelan las contradicciones de este modelo, entre ellas, nuevas formas de exclusión y diferenciación social entre productores influidas por factores externos como la escasez hídrica y las fluctuaciones de precios internacionales. No obstante, se puede destacar de estas políticas, la visibilización de la pequeña agricultura y ganadería no industrial como un grupo con necesidades diferentes de apoyo estatal a las de la medianas y grandes empresas agroexportadoras. Las barreras enfrentadas por este grupo, además de los nuevos lineamientos para la intervención estatal en grupos vulnerables se tradujo en una nueva generación de programas orientados a la superación de la pobreza, los que se abordan en la siguiente subsección.

4.2. Programas de fomento productivo para población en situación de pobreza: el caso del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)

Con el retorno de los gobiernos democráticos en 1990, INDAP actualizó las categorías de productores según los recursos y capacidades con las que contaban, definiendo tres estratos: i. productores que recibieron parcelas de la reforma agraria con capacidades para modernizarse, ii. un estrato intermedio que con apoyos de diversa índole podría modernizarse y, iii. un estrato mayoritario que vivía en condiciones de pobreza cuyos ingresos provenían de diversas actividades dentro y fuera de los predios. Durante la dictadura, este último grupo era denominado “inviable” y, por ende, se consideraba que se debía orientar hacia otras actividades económicas. Este discurso fue rechazado por las nuevas autoridades de INDAP, lo que derivó en que se generaran programas específicos para el estrato más vulnerable (Faiguenbaum, 2017)⁵⁹.

En este contexto surge el Programa de Desarrollo Local. Creado en 1996 y existente hasta el día de hoy, el PRODESAL es el principal programa de INDAP en términos de cantidad de usuarios/as y presupuesto. Junto con programas que surgieron en el mismo periodo, se enmarca en una serie

⁵⁹ En esta misma línea, Li (2017) hace referencia al discurso de la transición agraria del Banco Mundial como un ejemplo de la vigencia de narrativas de desarrollo inminente que predominaron durante los siglos XIX y XX. La autora critica que, en el informe de Desarrollo Mundial de la Agricultura del año 2008, se recomienda a los agricultores que no puedan competir en los mercados internacionales, que abandonen la actividad agrícola y se empleen en industrias urbanas (Li, 2009b).

de proyectos financiados por fondos de cooperación internacional que tenían como objetivo la superación de la extrema pobreza en zonas rurales (Faiguenbaum, 2017). Para esto, el Estado chileno se propuso mejorar la productividad agrícola y las condiciones de empleabilidad en la agricultura (Departamento Economía Agraria UC, 2010), dándole continuidad al modelo de inserción en los mercados internacionales. Un consultor que trabajó en Coquimbo durante ese periodo y que después ha permanecido en la región trabajando con la Mesa Regional de Desarrollo Rural comenta:

“(...) los gobiernos de la Concertación tomaron otros préstamos para generar pilotos y redefinir cómo se involucraba al campesinado o a los pequeños productores al modelo de desarrollo de mercado abiertos y competitivos. Y se pensó justamente cómo se involucraba a aquellos que estaban más lejanos de los mercados, ya sea físicamente, o en términos de conocimiento de cómo funcionan los mercados. El campesinado pobre, no fue considerado en dictadura, porque la dictadura estaba preocupada del modelo, de involucrar primero a los empresarios. [Entonces] fue la Concertación la que involucró al campesinado pobre en esta lógica de mercado abierto y competitivo (...) digo abierto y competitivo porque había que enseñarle a competir con mucha gente que estaba en mejores condiciones que ellos”. (Entrevista exfuncionario PRODECOP, enero 2023).

Retomando a Li (2017) se observa que desde sus inicios el programa reconoció la existencia de un grupo en situación de pobreza que había quedado excluido de la participación en los mercados internacionales, estableciéndose así una “voluntad de mejorar” sus condiciones de vida. En su análisis de las políticas para la superación de la pobreza implementadas en Chile a inicios del siglo XXI, Rojas (2019) identifica que organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tuvieron un rol protagónico en crear un discurso de “lucha contra la pobreza” como una forma de contrarrestar los impactos de las medidas de ajuste estructural implementadas durante la década de 1980. Para el caso chileno, el contexto de democratización también fue relevante al momento de priorizar las políticas sociales para grupos en situación de pobreza. El fin de la dictadura implicó un reposicionamiento del Estado desde un rol subsidiario a uno más activo en la definición e implementación de la política social, la que durante la dictadura se había subordinado a la política económica neoliberal (Rojas, 2019).

A esto se sumó un creciente interés de organizaciones campesinas emergentes de, en palabras de los dirigentes entrevistados en Coquimbo, “evitar que el campo se quede sin campesinos” (Entrevista Daniel, dirigente regional, julio 2022) o “mantenerse en este desarrollo productivo” (Entrevista a Lorena, dirigente Provincia de Choapa, enero 2023). De esta forma, en paralelo al proceso de reconocimiento y focalización de las políticas públicas en grupos vulnerables, las

organizaciones campesinas buscaron visibilizar la producción no industrial como un medio de subsistencia diferenciado de la agroindustria exportadora y amenazado por esta⁶⁰.

En este contexto, el objetivo inicial del PRODESAL fue:

“Apoyar el desarrollo de capacidades productivas, de gestión y organizacionales, para mejorar los ingresos totales de las familias de los clientes⁶¹, a partir de la producción silvo-agropecuaria y agroindustrial, y de actividades relacionadas con estos ámbitos, que sean complementarias a los procesos productivos que desarrollan” (Departamento Economía Agraria UC, 2010, p.6).

Originalmente el PRODESAL estaba orientado a los pequeños productores/as agropecuarios que cumplieran con los requisitos para ser usuarios de INDAP categorizados como vulnerables y contaba con dos componentes: i. asesorías y capacitación técnica y, ii. un incentivo para el fortalecimiento productivo (IFP), el que consiste en un fondo concursable para financiar inversiones productivas (Departamento Economía Agraria UC, 2010). Posteriormente se incorporó un fondo de operación anual (FOA) que corresponde a un subsidio de alrededor de US\$150 para la compra de insumos y equipamiento. Una de las principales innovaciones del programa fue que su ejecución se delegó a los municipios, los que deben presentar un proyecto para obtener los fondos, y una vez adjudicados, contratar al equipo técnico ejecutor. Estos equipos están compuestos por un coordinador/a y asesores técnicos, los que en su mayoría son agrónomos/as o veterinarios/as. El número de asesores/as está determinado por la cantidad de usuarios en la comuna⁶².

Desde sus inicios, los lineamientos del programa establecieron también la creación de una Mesa de Control Social compuesta por representantes de los usuarios, la que se define como el mecanismo de participación en la gestión del programa. Esta mesa debe levantar opiniones de los productores/as respecto al funcionamiento del programa y canalizarla a los equipos técnicos, reuniéndose al menos dos veces al año. En todas las comunas que visité, la Mesa de Control Social se encontraba operativa. Según los comentarios de técnicos y usuarias que participan en estas

⁶⁰ Este proceso se describe en detalle en el Capítulo 7.

⁶¹ Se refiere a los usuarios/as del programa.

⁶² Los municipios contratan a los equipos técnicos por la duración de los convenios de adjudicación, los que en general se extienden por cuatro años. Estos equipos tienen que rendir cuentas a los equipos de área de INDAP, sin estar contratados por este servicio, situación que ha sido fuente de múltiples conflictos laborales en los últimos años.

instancias, los principales temas de las reuniones son la presentación del plan de trabajo anual a inicios de año, y una presentación de las actividades realizada a fin de año.

La revisión de los Balances de Gestión Integral de INDAP desde 2002 a 2023 evidencia que el programa ha más que duplicado la cantidad de usuarios en ese periodo, pasando de 29,928 en 2002 a 72,404 en 2023, con un pico de más de 80,000 usuarios en 2015 y 2016⁶³. El programa también ha ido aumentando la cobertura de comunas, alcanzando las 256 en 2023, equivalente al 74% de las comunas del país. Con el tiempo, también se han ido modificando los objetivos y acotando los potenciales beneficiarios. El año 2007 se inició un proceso de modernización basado en sugerencias de los actores involucrados en el programa a lo largo de todo Chile. Este proceso priorizó el fortalecimiento del componente de fomento productivo, la transparencia y la coordinación con los municipios (Departamento Economía Agraria UC, 2010). En este periodo también se incorporó al programa la atención diferenciada de usuarios (INDAP, 2007), generando la distinción entre los usuarios multiactivos y los vinculados al mercado (Departamento Economía Agraria UC, 2010; INDAP, 2008).

En una evaluación realizada el año 2009 en base a una encuesta a los usuarios/as, el equipo evaluador no evidenció impactos positivos en temas como el uso de nuevas tecnologías, diversificación de la producción, comercialización y acceso a otros instrumentos de fomento productivo o apoyo social (Departamento Economía Agraria UC, 2010). Ese mismo año se observa la incorporación del aumento de los ingresos de los hogares de manera explícita en el objetivo del programa y la focalización en aquellos usuarios que producen para el autoconsumo.

El año 2017, a partir de los datos de una línea de base de los usuarios de INDAP, se elaboró una nueva tipología con tres tipos de usuarios: i. microproductores: usuarios de bajos ingresos y baja productividad, orientados principalmente al autoconsumo; ii. pequeños productores familiares: nivel medio de ingresos y producción, principalmente multiactivos y, iii. pequeños productores comerciales: usuarios de ingresos y productividad alta, de perfil comercial y empresarial, que han incorporado mayores índices de tecnología (INDAP, RIMISP, Demoscópica, 2017b). A partir de esta tipología y de los resultados de una nueva evaluación realizada por la DIPRES, el año 2018,

⁶³ En 2015 se inició un proceso de migración de usuarios indígenas desde el PRODESAL al Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), un programa de similares características, pero orientado especialmente a personas que se han acreditado como indígenas. El PDTI no se ejecuta en la Región de Coquimbo.

se produce un nuevo cambio en el objetivo y la población objetivo, los que se mantienen hasta la fecha como:

“Aumentar los ingresos silvoagropecuarios y de actividades conexas de los usuarios Microproductores, por venta de excedentes al mercado como complemento al ingreso total del hogar, y vincular a los usuarios con las acciones público-privadas en el ámbito de mejoramiento de las condiciones de vida”. (INDAP, 2024b).

De esta forma, el aumento de los ingresos, medido a través de una encuesta anual, pasa a ser el objetivo principal del programa en relación con los usuarios microproductores/as. Estos últimos se definen ya no solamente por su nivel de desarrollo productivo, sino también por su contexto territorial, social y ambiental, poniendo el foco en la población con mayores niveles de vulnerabilidad según los datos del Registro Social de Hogares (RSH):

*“los **Microproductores**, que corresponden a productores con baja dotación de recursos productivos y activos, quienes desarrollan agricultura en ecosistemas frágiles, agravado por el cambio climático, en particular la escasez hídrica, limitando el potencial productivo de sus unidades de producción. Sus ingresos totales no les permiten vivir fundamental o únicamente de la agricultura, por lo que deben complementar sus ingresos con otras fuentes extraprediales (multiactividad). Adicionalmente, estos productores se encuentran ubicados en sectores rurales, donde existen carencias de acceso a bienes y servicios sociales que afectan directamente sus condiciones de vida. Desde el punto de vista productivo, poseen problemas estructurales, dada su baja dotación de recursos productivos y activos, así como insuficientes conocimientos y habilidades en nuevas técnicas para su gestión y desarrollo” (Resolución Exenta N°: 0070-000375/2022 de INDAP, p. 1-2).*

Durante la segunda administración de Sebastián Piñera (2018-2022) se incorporó además un eje denominado “mejoramiento de las condiciones de vida”, que buscaba visibilizar las actividades relacionadas con el eje de bienestar social de la PNDR. Este eje se incorporó *“dado el alto nivel de vulnerabilidad de los Microproductores, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida”* (INDAP, 2024b) y buscando responder a las necesidades sociales de los usuarios del programa, entre ellas, acceso a vivienda, salud y educación.

En línea con la antropología de las políticas públicas, el PRODESAL se puede analizar no solo como un mecanismo para la superación de la pobreza, sino también como un proceso de construcción de identidades y relaciones de poder. De este modo, se evidencia que el PRODESAL surgió en los primeros años de la transición democrática buscando hacer frente a la situación de pobreza de las zonas rurales e incorporar a los productores que habían sido categorizados como “no viables” y excluidos del apoyo estatal durante la dictadura. Este proceso de recategorización a “usuarios PRODESAL” ilustra cómo las políticas públicas generan categorizaciones dinámicas

y redefinen identidades campesinas. En sus primeros años, el programa tuvo un enfoque de inserción de los pequeños productores en los mercados internacionales, no obstante, dado la falta de evidencia sobre la efectividad de este mecanismo, se fue focalizando cada vez más en los productores más vulnerables, con el objetivo de aumentar los ingresos de los hogares, ya fuera a través de la comercialización o la producción para el auto consumo.

En consonancia con tendencias globales (Agudo Sanchíz, 2015; Massardier & Ugalde, 2023), y en un contexto de democratización, el PRODESAL incorporó actores distintos al gobierno central en su ejecución al traspasar la gestión de los programas a los municipios, además de la noción de participación de los usuarios a través de las mesas de control social. Esta descentralización no solo redistribuye funciones administrativas, sino que reconfigura las relaciones entre los distintos niveles de la estatalidad y genera nuevos espacios de interacción entre organizaciones de productores/as y organismos públicos. Sin embargo, retomando lo planteado por Li (2007b) respecto a los programas de desarrollo, el PRODESAL y sus instancias de participación se caracterizan por su carácter técnico y no político, lo que implica que no aborda problemas como la pérdida de tierras y la escasez hídrica en la región. Esta despolitización limita los temas a discutir en las asesorías y en las mesas de control social, priorizando aspectos relativos a la optimización de la producción a nivel individual, por ejemplo, el tipo de cultivos y semillas que plantar, la cantidad de riego que requieren y el uso (o no) de pesticidas y agroquímicos. En el caso de los crianceros, las asesorías están principalmente orientadas a la transición desde la trashumancia hacia la producción intensiva en establos y las enfermedades de los animales.

Más allá de los cambios en los objetivos y población objetivo, los componentes del programa se han mantenido estables desde sus inicios, siendo la incorporación del eje de mejoramiento de las condiciones de vida uno de los principales cambios. Entre los usuarios entrevistados este no es un tema que se mencione explícitamente ni que se perciba como especialmente relevante. Sin embargo, el proceso no estuvo exento de conflictos y rechazo por parte de los equipos técnicos, entre quienes hay distintas visiones y experiencias: desde quienes han destinado recursos especiales para contratar a un trabajador social que aplicó una encuesta de necesidades sociales e hizo derivaciones con el municipio, por ejemplo, para optar a subsidios de vivienda; hasta quienes consideran que es una pérdida de tiempo y de foco del objetivo principal del programa y que es una labor extra por la que no hay un pago adicional.

En consecuencia, el diseño original del programa ha ido mutando en función del contexto nacional y de los contextos locales en los que se implementa. Estos cambios revelan cómo las políticas se transforman según la combinación de diferentes narrativas del desarrollo, las barreras que encuentran en su implementación a nivel local y los intereses y tensiones entre los actores involucrados. En línea con lo planteado por Mosse (2005) respecto a proyectos de desarrollo, estas tensiones reflejan cómo las políticas públicas pueden ser campos de disputa donde diferentes actores negocian sus interpretaciones sobre qué constituye la asistencia técnica “adecuada”. Para Mosse (2005), el éxito o fracaso de una iniciativa no se relaciona únicamente con medidas de desempeño y resultados, sino también con las interpretaciones que los actores involucrados hacen sobre las mismas iniciativas con el fin de darles coherencia y justificar su existencia en contextos sociales y políticos específicos. De esta forma, la narrativa que sustenta los programas resulta un elemento clave de la construcción del éxito de estos, aun cuando las prácticas puedan no ser coherentes con esta. Asimismo, el fracaso de un programa no necesariamente es un fracaso de implementación, sino que es un fracaso de interpretación del modelo que lo sustenta.

En el caso del PRODESAL, se observa que el programa se ha mantenido por más de dos décadas a pesar de que las evaluaciones de sus actividades e impactos no siempre han resultado favorables. La continuidad se explica por la persistencia de la narrativa central que fundamenta el programa: la necesidad de apoyar a productores agropecuarios no industriales y/o en condición de pobreza y vulnerabilidad en el mejoramiento de su productividad y capacidad comercial. Esta narrativa se ha mantenido vigente mediante adaptaciones congruentes con las transformaciones del contexto de políticas públicas. Ejemplo de esto son las incorporaciones de nociones de descentralización y participación, los cambios en las definiciones de la población objetivo incluyendo nuevos elementos que definen la vulnerabilidad y la incorporación del eje de bienestar social en línea con la nueva operacionalización de desarrollo rural de la PNDR.

Por último, aunque cumple con visibilizar y entregar apoyo estatal a los pequeños productores/as en situación de pobreza y vulnerabilidad, el PRODESAL puede considerarse un ejemplo de lo que Olivier de Sardan (2021) denomina una intervención estandarizada que se ejecuta en múltiples contextos muy diferentes entre ellos. Entre las dirigencias campesinas de Coquimbo se percibe como un programa del nivel central descontextualizado de la realidad regional, lo que a inicios de la década de los 2000 llevó al surgimiento de otros programas específicos de la región, los que se abordan en la siguiente subsección.

4.3. Programas regionales y la politización del campesinado en Coquimbo

En su libro *The anti-politics machine* James Ferguson (1994) plantea que los programas de desarrollo ejecutados durante la década de 1980 en países de África tuvieron como principal efecto una despolitización de problemas estructurales de los grupos intervenidos y no la mejora de sus condiciones de vida. Esto porque sus diagnósticos abordaban problemas estructurales desde una perspectiva técnica y no política, evitando incorporar situaciones como la desigualdad económica, las asimetrías de poder y otros efectos del colonialismo. El autor concluye que las intervenciones de desarrollo tienen como principal efecto mantener el *statu quo*, y reforzar las dinámicas de poder existentes, fortaleciendo la influencia de los entes estatales y las agencias internacionales de desarrollo.

En su libro *The Will to Improve*, Tania Li (2007b) plantea que, al traducirse en programas, la voluntad de mejorar tiende a despolitizarse, ya que los discursos expertos priorizan lo técnico excluyendo las discusiones políticas. Al igual que Ferguson, la autora evidencia que muchos de estos programas son “anti-políticos” y tienden a mantener el *statu quo*. Sin embargo, propone que los intereses de los actores involucrados no son el factor principal en los ensamblajes de desarrollo, distanciándose de las visiones que sostienen que las iniciativas de desarrollo siempre obedecen a motivos ocultos de dominación o generación de ganancias. Más bien intenta enfocarse en las condiciones que permiten que el desarrollo se asocie únicamente al dominio técnico.

El PRODESAL se puede considerar un programa que responde a esta lógica. No solo porque es una intervención estandarizada de nivel nacional. También porque la intervención de los equipos técnicos y las instancias de participación de los usuarios/as no han tendido a cuestionar la narrativa de desarrollo que sustenta el programa ni sus objetivos, sino que se enfocan en la implementación de las actividades y rendición de cuentas. Sin embargo, en Coquimbo también es posible evidenciar el caso de un programa, que al contrario de lo planteado por Ferguson (1994), tuvo como efecto no planificado la politización de sus usuarios. En esta subsección, analizaré en detalle los orígenes del Programa de Desarrollo para Comunidades Pobres (PRODECOP), posteriormente reemplazado por el Programa Sectores Vulnerables y luego el PADIS, estos dos últimos ejecutados exclusivamente en Coquimbo. Respecto a estos programas, argumento que, aunque no necesariamente han cumplido con los objetivos de mejorar las condiciones de vida de sus

usuarios/as, sí han operado como medio y fin de la acción política de varias organizaciones campesinas de la región.

El PRODECOP inició su implementación en 1996, al igual que el PRODESAL, en zonas de secano, financiado con préstamos del Banco Mundial y con el objetivo de:

“Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores agrícolas, generando procesos productivos sustentables desde el punto de vista económico, social y ambiental, en áreas representativas del secano costero e interior de las regiones VI, VII y VIII, identificando estrategias que puedan ser replicables en la zona” (Departamento Economía Agraria UC, 2010, p.6).

Este extracto evidencia que era un programa que trascendía el desarrollo productivo. Uno de los componentes del programa era la conformación de Consejos de Desarrollo Local (CDL) en los que participaban dirigentes/as y autoridades locales y sectoriales. Además de este PRODECOP orientado a las regiones de O’Higgins, Maule y Biobío, en la zona central de Chile, se implementó un PRODECOP específico para Coquimbo, financiado con recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Este tenía como objetivo:

“Mejorar la calidad de vida y la economía de las familias comuneras agrícolas y pequeños productores agropecuarios pobres de la Región de Coquimbo, mediante el incremento en sus ingresos agropecuarios y una mejora en su condición socioeconómica y ambiental prevaleciente” (Departamento Economía Agraria UC, 2010, p.6).

La particularidad del PRODECOP Coquimbo era su foco en las comunidades agrícolas. Ambos programas buscaron incentivar la modernización de la pequeña producción con el fin último de facilitar su inserción en los mercados. En el caso del PRODECOP Coquimbo, el programa tenía tres componentes: i. Desarrollo productivo: asesorías y proyectos de modernización de la producción, entre ellos, la introducción de tecnologías, la diversificación de la producción y la comercialización de los productos; ii. Desarrollo ambiental: capacitaciones e iniciativas orientadas a la preservación de recursos naturales y la conservación y, iii. Desarrollo social: acciones de fomento a la participación ciudadana para el desarrollo local, entre ellos los CDL (Departamento Economía Agraria UC, 2010).

En una evaluación del programa realizada el año 2009 se evidencia que los usuarios valoran positivamente todos los servicios, especialmente las capacitaciones en conservación y recuperación del medio ambiente. Sin embargo, el equipo evaluador valora de manera negativa tanto el PRODECOP Secano como el PRODECOP Coquimbo. En base a una encuesta realizada a

los beneficiarios de ambos programas, se observan algunas mejoras en cuanto al acceso a créditos, sin embargo, aspectos como la diversificación y venta de productos, el ingreso familiar, la organización con otros productores o la generación de nuevos negocios, no presentan cambios (Departamento Economía Agraria UC, 2010). Por su parte, Durston (2006) evidencia que los CDL permitieron identificar, activar y capacitar líderes y representantes campesinos para la participación en la gestión de recursos públicos.

El PRODECOP Coquimbo finalizó su ejecución en 2002 y fue reemplazado en 2003 por el “Programa de Desarrollo de Asistencia Agrícola para Sectores Vulnerables de la Región de Coquimbo”, conocido coloquialmente como el Programa Vulnerables. Este tenía los mismos objetivos que el PRODECOP Coquimbo. Las principales diferencias fueron que, en el Programa Vulnerables, el financiamiento provenía de un convenio entre el MINAGRI y el GORE de Coquimbo y que este era ejecutado a través de un convenio con los municipios, mientras que el PRODECOP fue ejecutado por consultores externos. Un aspecto que destacar es que la justificación para la continuidad del PRODECOP Coquimbo fue la demanda de los dirigentes/as campesinos, el Gobierno Regional y los municipios (Departamento Economía Agraria UC, 2010).

En las entrevistas realizadas no pregunté directamente por el PRODECOP o el Programa Sectores Vulnerables, ya que cuando empecé el levantamiento de información no tenía mayor conocimiento de ninguno de los dos programas. Sin embargo, ambos fueron mencionados de manera espontánea y recurrente por muchos dirigentes y dirigentas que se iniciaron o consolidaron como líderes campesinos/as gracias a su participación en los CDL. Además de los consejos de nivel local, existía un Consejo Superior Regional en el que participaba el Director de INDAP, el intendente regional, representantes de ministerios y tres representantes de organizaciones campesinas. Este Consejo se puede considerar el origen del Consejo Regional Campesino, de hecho, una de las dirigentas que participaba en esa época, se mantenía como parte del Consejo Campesino el año 2023. Para varios de quienes participan en la Mesa de Desarrollo Rural regional, este Consejo y los CDL también son considerados el germen de esta instancia.

El Programa Vulnerables finalizó definitivamente el año 2008 sin resultados positivos en cuanto al cumplimiento de sus objetivos de desarrollo económico, los que se midieron en base a una encuesta a sus usuarios (Departamento Economía Agraria UC, 2010). Luego de su fin, en 2009 se inició la ejecución del Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños

Productores Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS). Como su nombre lo indica, está orientado específicamente a productores campesinos del secano en situación de pobreza o vulnerabilidad. Su objetivo original era:

“Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas que habitan en el Secano de la Región de Coquimbo, a través de la mantención y mejora de la estructura institucional que permita el fortalecimiento de la base productiva y comercial de sus actividades silvoagropecuarias, conservación de su entorno ambiental, y participación ciudadana de hombres y mujeres en condición de vulnerabilidad social” (Departamento Economía Agraria UC, 2010, p. 44).

Se observa así que, en sus inicios, el PADIS replicaba el énfasis del PRODECOP y el Programa Vulnerables en el desarrollo económico, ambiental y social. Al igual que estos programas, el PADIS se financió con recursos del Ministerio de Agricultura y el Gobierno Regional y era ejecutado por INDAP mediante cinco componentes: i. fortalecimiento institucional, referido a la oferta y cobertura de los servicios entregados por INDAP en convenio con otras instituciones; ii. desarrollo productivo, asociado a la entrega de infraestructura, transferencia tecnológica y capacitación en el uso eficiente del agua; iii. desarrollo comercial, orientado a mejorar capacidades de negociación y conocimiento sobre el mercado de los pequeños productores; iv. desarrollo local y participación campesina, replicando el modelo del Consejo Superior y los CDL y; v. desarrollo ambiental, orientado a la capacitación en el uso y manejo de recursos naturales (Departamento Economía Agraria UC, 2010).

El programa funcionó con este diseño y vinculado al GORE hasta el año 2012 (Ríos & Varas, 2013). En 2013 pasó a ser un programa más de la oferta de INDAP, financiado enteramente con recursos de este servicio. Esto trajo como consecuencia la homologación de los objetivos del PADIS y el PRODESAL. Dado que el PRODESAL se enfoca en la asesoría técnica y articulación con otros servicios públicos orientados al desarrollo productivo, se eliminaron los componentes de desarrollo ambiental, desarrollo local y participación campesina del PADIS. Adicionalmente, se traspasó la ejecución del programa a los municipios, al igual que el PRODESAL. Al año 2023, el PADIS tenía el mismo objetivo del PRODESAL de aumentar los ingresos de los microproductores, atendiendo a 2,389 usuarios/as con un presupuesto de US\$1.8 millones, equivalente a menos del 1% del presupuesto ejecutado de INDAP (INDAP, 2023b).

Al consultar a los equipos técnicos municipales con los que conversé (seis en total) por la diferencia entre ambos programas, todos, sin excepción, me respondieron que operan exactamente

igual en términos de objetivos y actividades. La única diferencia se da al momento de elaborar los informes de ejecución y rendiciones de gastos, los que se presentan por separado. Los usuarios consultados también me dieron la misma respuesta, incluso algunas personas comentaron que en algún momento estuvieron en el PRODESAL, y después les informaron que eran del PADIS. Solo en una de las comunas se da la situación de que los usuarios del PRODESAL son todos agricultores/as y los del PADIS son todos crianceros/as.

Algunas de las dirigentas más antiguas del Consejo Campesino hicieron referencia al momento de traspaso del PADIS a INDAP planteando que con este cambio, se perdió el espíritu original del programa de generar planes de trabajo diferenciados para los productores del secano. Una suerte similar corrió el Programa de desarrollo para la sustentabilidad ambiental de la Región de Coquimbo: Componente Caprino, también conocido como el “Plan Caprino”. Este emergió de la demanda de las agrupaciones de crianceros en la mesa de desarrollo rural durante 2016. El diseño y ejecución fue llevado a cabo por la SEREMI de Agricultura con apoyo de una comisión caprina de la MRDR. El programa original tenía como objetivo mejorar la calidad de vida de los crianceros a través de un aumento de sus ingresos mediante una actividad pecuaria que considere el manejo sustentable de las praderas y el entorno natural (SEREMI Agricultura Coquimbo, 2016). En una primera etapa, el programa se diseñó para tener una duración de cuatro años y, eventualmente, también fue transferido a INDAP.

El traspaso de los programas a INDAP implica, por una parte, que el control del programa deja de estar en el nivel regional y pasa al nivel central. Segundo, se traduce en que quienes no son usuarios de INDAP no pueden acceder a iniciativas que originalmente fueron diseñadas para todos los pequeños/as productores de la región. Esta situación que fue ampliamente criticada por las dirigencias campesinas durante el trabajo de campo. A pesar de estas limitaciones, la existencia de programas como el PADIS y el Plan Caprino son reflejo de la permanencia de las estructuras de participación campesina que surgieron en el contexto del PRODECOP y que, con algunas variaciones continúan funcionando hasta hoy a través de las mesas de desarrollo rural.

Programas más recientes de INDAP y otros servicios cuentan con instancias de participación, entre ellos los consejos asesores y las mesas de trabajo, no obstante, estas tienen un carácter predominantemente consultivo. Al igual que en el caso del PRODESAL, en general se concentran en verificar que los equipos técnicos estén realizando las actividades comprometidas y levantar

propuestas de mejoras a los programas por parte de los usuarios/as, pero estas no necesariamente son tomadas en cuenta.

Durante 2023, INDAP realizó talleres en todas las regiones del país con el objetivo de levantar opiniones y sugerencias para la actualización de los convenios de PRODESAL y PADIS que debían renovarse en 2024. En Coquimbo, esta instancia generó mucha expectación entre dirigentes/as, usuarios/as y equipos técnicos comunales. Lidia, dirigente criancera de la provincia del Elqui, a quien entrevisté algunos días antes de la realización del taller, al finalizar la entrevista me comentó de la actividad y me invitó a asistir como observadora diciendo “*vamos a pelear el PADIS*”. En un principio no entendí a qué se refería con esta afirmación, pero cuando llegué a la actividad supe que, uno de los rumores que circulaba era que el PADIS podría desaparecer y terminar de ser absorbido por el PRODESAL. Esta posibilidad estuvo latente a lo largo de la actividad, lo que se tradujo en defensas explícitas de su relevancia por parte de algunos funcionarios, mientras que la moderadora del taller destacó la necesidad de diferenciar ambos programas. A continuación, presento una síntesis de las notas de campo de esa actividad.

Notas de campo Taller participativo para definir la norma técnica del PADIS-PRODESAL Coquimbo. Ovalle, septiembre 2023.

En el lugar donde se realizará la actividad hay alrededor de 100 personas que cuando llego están tomando un desayuno provisto por el equipo de INDAP. El taller comenzó casi a las 11.30 con palabras de bienvenida del SEREMI de Agricultura y de la directora regional de INDAP, quien dijo que en los más de 20 años que ella llevaba en INDAP nunca había estado en una instancia de participación en la definición de los programas. Luego presentan a Nadia, de la División de Fomento a nivel nacional, quien es la encargada de la modificación de la norma técnica y moderar el taller. Nadia explica que están elaborando la nueva norma técnica de los programas para los convenios 2024-2027. Han hecho este taller en todas las regiones del país y Coquimbo es la última. Acá en Coquimbo van a dividir a los participantes en dos grupos: PADIS y PRODESAL. Nadia comenta que en el último tiempo ambos programas se han mimetizado, tienen usuarios con los mismos rubros principales, por lo que es importante discutirlos por separado. Comenta que el PADIS surge de fondos del FNDR y que antiguamente los Consejos de Desarrollo Local (CDL) supervisaban el programa. Pregunta también quiénes han leído la norma de los programas y muy pocos levantan la mano. Uno de los asesores técnicos pide la palabra y comenta, entre otras cosas, que antes los usuarios tenían más poder en el programa, por ejemplo, a él lo salvaron de un despido. Nadia cierra diciendo que uno de los objetivos de estos talleres es que los usuarios dejen de ser objeto de los programas y pasen a ser sujetos.

El taller tiene un formato de café mundial⁶⁴ que considera diversos temas. Yo me quedo en el grupo del PADIS para intentar comprender mejor las diferencias de este programa con el PRODESAL. En esta sección se forman dos grupos de usuarios. Uno en el que está Lidia y otros dirigentes de mayor edad. Y

⁶⁴ El café mundial es una metodología participativa que consiste en diálogos estructurados en pequeños grupos que rotan entre diferentes mesas temáticas.

un segundo grupo, al que me sumo yo, en el que hay usuarios/as sin cargos dirigenciales de Paihuano, La Serena, Illapel, Combarbalá y Ovalle. Cabe destacar que la invitación a los usuarios no fue abierta, sino que los equipos técnicos de cada comuna decidieron a quien invitar y los trasladaron desde sus casas al lugar del taller, por lo que intuyo que son usuarios evaluados como “exitosos”, esto es, que venden sus productos sin recurrir a intermediarios y que generan ingreso a partir de estas ventas. Los otros grupos están compuestos por contrapartes municipales (por ejemplo, los encargados de fomento productivo), equipos técnicos municipales y funcionarios de INDAP.

Cuando terminamos de pasar por todas las mesas, hay un momento de cierre. Nadia les solicitó a todos los asistentes que desde sus celulares abrieran una encuesta en línea que muchos de mi grupo no pudieron abrir (había que conectarse a internet y escanear un código QR). En la pantalla aparecen los conceptos clave que los asistentes asociaron al objetivo del PADIS. Los más comunes son secano, extensión, medio ambiente, productividad, desarrollo y mejoras a la calidad de vida. Nadia comenta que en otras regiones el concepto principal era la productividad. El encargado de fomento de la Municipalidad de Monte Patria plantea que “*nuestra misión es fortalecer el programa para que la gente que hace patria en el campo puedan seguir ahí*”. Dice que el secano no tiene las mismas condiciones que las zonas que sí tienen agua y que eso hay que tenerlo en cuenta. Agrega que hay que recuperar la pertinencia regional del programa y aumentar la representación de los usuarios, volver a los CDL. El Secretario Técnico de la Mesa de Desarrollo Rural cierra diciendo que la importancia del PADIS hay que analizarla en función de lo que existía antes, que era el PRODECOP y el programa para zonas vulnerables. El PADIS surge de una experiencia de participación ciudadana inédita que permite que surja una política regional, ya que los programas nacionales no calzaban con los problemas regionales, por ejemplo, la falta de agua en el secano. Plantea que hay que tener una mirada de desarrollo del territorio y no solo productivista. Nadia finaliza el taller diciendo que es importante hacer una diferenciación de los dos programas, pero que esta no puede quedar solo en el papel, sino que la tienen que hacer entre todos y en la práctica.

Imagen 21. Taller participativo para elaborar la norma técnica del PADIS y PRODESAL, Ovalle. Septiembre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

En el balance de gestión de INDAP de 2023 se menciona como actividad la realización de un cambio normativo del PADIS, agregando que:

“Con la valiosa información recogida en las jornadas participativas el año 2023, el desafío es redactar el borrador de la nueva norma técnica y modo operativo de PADIS, tomando similitudes de la propuesta de norma nueva de PRODESAL, pero a la vez que pueda mantener el programa una identidad propia, basados en su situación de secano y déficit del recurso hídrico. Para el año 2024 se tiene planificado socializar con los mismos actores y usuarios participantes el borrador de la nueva norma y modos operativos PADIS, para someterla a una revisión participativa, antes de su aprobación, lo cual se contempla para el año 2024” (INDAP, 2023b, p. 94)

Se evidencia así, que no solo se mantuvo el programa, sino que se le volvió a dar relevancia como un programa diferenciado del PRODESAL, específico para quienes habitan en el secano y no tienen acceso a riego, quienes además son quienes se han visto más fuertemente impactados por la sequía. Si bien el periodo de trabajo de campo finalizó antes de poder ver diseñadas e implementadas las nuevas normas técnicas del PADIS, este hecho refleja la relevancia del programa tanto para los dirigentes/as como para los equipos de INDAP y los equipos técnicos municipales, quienes reconocen que la creación y continuidad del programa es un efecto de la acción política de las organizaciones campesinas de la región.

Sin embargo, a lo largo del taller también se abordó la pérdida de influencia de los usuarios en el diseño y ejecución del programa, lo que resulta contradictorio considerando que este surgió de la demanda de las mismas organizaciones. Por ejemplo, el SEREMI de Agricultura comentó que antes los Comité de Agencia de Área (CADA) participaban en las contrataciones y evaluaciones de los equipos técnicos, a lo que los usuarios respondieron que las Mesas de Control Social requieren mayores atribuciones. Los funcionarios de INDAP plantearon como respuesta la necesidad de reforzar la participación de los usuarios y generar “espacios de gobernanza”. Lo que se presentó como novedad ya existía anteriormente con los CDL, según usuarios y técnicos más antiguos.

La gobernanza es un término utilizado reiteradamente por distintos servicios para involucrar discursivamente a los usuarios en la gestión. Siguiendo a Mosse (2005) y Agudo Sanchíz (2015), esta noción corresponde a un lenguaje de políticas públicas que busca agradar y movilizar actores con diversos intereses. Durante el trabajo de campo, escuché este término al referirse indistintamente a espacios de participación, mesas de coordinación de actores públicos y privados, o incluso para justificar el traspaso de actividades estatales a los usuarios. En consecuencia, la gobernanza es un término ambiguo que no siempre implica distribución de poder ni tiene el efecto politizador de los CDL.

En síntesis, los programas de desarrollo ejecutados en la región a fines de la década de 1990 y principios de los 2000 fomentaron la creación de organizaciones e instancias de participación que, con algunas modificaciones, se mantienen hasta el día de hoy. De estas instancias, que no constituyen organizaciones formales, sino prácticas organizativas orientadas a la representación del campesinado y su diálogo con autoridades estatales, es de donde emergieron iniciativas como el Programa Vulnerables, el PADIS y el Plan Caprino. A diferencia de otros espacios de participación institucional, el Consejo Campesino y las mesas de desarrollo rural sí son espacios en los que se cuestiona el *statu quo* en términos del tipo de políticas públicas dirigidas para los grupos campesinos y, como se verá en los Capítulos 7 y 8, también respecto al discurso estatal que ha priorizado a la agroindustria. Retomando a Ferguson (1994) y Li (2007b), al generar instancias de participación, estos programas tuvieron como efecto inesperado el sentar las bases para la organización campesina regional, la que luego de 17 años de dictadura se encontraba en una situación debilitada. En sus inicios, los CDL giraban en torno a la ejecución del PRODECOP y otros programas de INDAP, funcionando como un espacio de formación de liderazgos y articulación de actores de nivel local y regional. Con el tiempo se desligaron y transformaron en mesas de desarrollo rural que operan de manera autónoma, lo que les permite involucrarse en debates que trascienden aspectos técnicos de los programas públicos.

De manera simultánea, se observa que los nuevos programas que emergieron por la demanda de las organizaciones campesinas son rápidamente absorbidos y pasan a operar con los lineamientos nacionales de INDAP, proceso que implica la progresiva pérdida de influencia de las organizaciones que los originaron. En relación con el PRODESAL y PADIS, las organizaciones y dirigentes/as campesinas cumplen un rol asociado principalmente a entregar información sobre los programas a sus socios e involucrarse en las instancias participativas en un rol más bien operativo o “anti-político” en palabras de Li (2007b). Esto porque son espacios convocados y controlados por los organismos estatales donde no se abordan cuestiones de ecología y economía política como la distribución del agua y la tierra, o el fomento estatal a la industria agroexportadora.

Este proceso evidencia las tensiones existentes entre la lógica técnica y administrativa de servicios como INDAP y las demandas por mayor incidencia política de sus usuarios/as. A su vez, esta dinámica revela la paradoja de la estructura institucional que, si bien facilita formalmente la participación, opera de manera ambivalente: en ciertos momentos y contextos promueve procesos de politización de las organizaciones campesinas, mientras que en otros subordina estos espacios

participativos a criterios técnicos y administrativos. Esta situación ha tenido entre sus efectos, por una parte, la emergencia de un ensamblaje de desarrollo en el que INDAP es un actor dominante, el que no siempre se adecúa a las necesidades específicas del nivel local. Y por otra, el desacoplamiento de aquellos actores que no se alinean con las narrativas de INDAP, algunos de los cuales han optado por otras vías de incidencia política. Ambos procesos se abordan en las próximas dos subsecciones.

4.4. El desarrollo agropecuario promovido por INDAP y sus contradicciones con el contexto local

Entre quienes son usuarios del PADIS y PRODESAL, en general existe una visión muy positiva sobre ambos programas. Por ejemplo, Julia, es usuaria del PRODESAL desde mediados de los 2010. Tiene un asesor que la visita entre seis y ocho veces al año y que la orienta sobre todo respecto a cómo cuidar y mantener sus árboles de olivo. Julia valora estas asesorías y la posibilidad de contar con fondos del programa para adquirir equipamiento e infraestructura. Estos son los incentivos de fortalecimiento (IFP) y el Fondo de Operación Anual (FOA) que reciben a inicios de cada año.

Ahora bien, la experiencia de trabajo con los asesores es variada. Algunos comentan que tienen buena relación y comunicación, otros que se llevan mal y que los tratan de manera despectiva cuando discuten temas técnicos. Uno de los dirigentes entrevistados que cultiva limones y también es usuario del PRODESAL comenta que los técnicos/as no están preparados para trabajar con campesinos, sino que fueron educados para trabajar con empresas más grandes que tienen un rubro definido y han incorporado herramientas tecnológicas en la producción: *“Nosotros tenemos otra forma de pensar, otra cultura, otras costumbres”*. (Entrevista Daniel, dirigente regional, julio 2022). Esta frase refleja la tensión entre la visión del desarrollo de las instituciones estatales y la de quienes son receptores de las asesorías y apoyos financieros.

En la siguiente subsección abordaré cómo los lineamientos del PRODESAL-PADIS⁶⁵, entendidos como parte de un ensamblaje de desarrollo liderado por INDAP y orientado a la generación de ingresos, se enfrentan con dificultades y contradicciones al momento de ser implementados en Coquimbo. Me refiero a este ensamblaje como promovido por INDAP porque, si bien algunos de

⁶⁵ Dado que al momento de la realización del trabajo de campo los objetivos y componentes del PADIS y el PRODESAL eran los mismos, ambos programas se analizan de manera conjunta.

sus componentes son producto de las demandas de organizaciones, al transformarse en políticas públicas, pasan a ser controlados por este organismo. En línea con el trabajo de Mosse (2005), esto evidencia que las intervenciones de desarrollo se guían prioritariamente por la necesidad institucional de movilizar apoyo político y legitimar la acción organizacional, y no necesariamente por los modelos que las sustentan. Por ende, las políticas públicas funcionan más como herramientas discursivas para justificar la entrega de recursos y consolidar intereses diversos que como orientaciones efectivas para la práctica. Al tomar el control de programas surgidos fuera del servicio, INDAP los transforma según sus propias lógicas internas.

Las contradicciones identificadas se presentan divididas en dos ámbitos: i. las brechas entre los objetivos del programa y sus resultados surgidas de barreras regulatorias y expectativas respecto a la actividad agropecuaria de los usuarios, y ii. las dificultades para la ejecución producto de la sequía, y las adaptaciones que han debido realizar los usuarios/as y equipos técnicos. Al final de la sección se presenta una reflexión respecto a la tendencia a despolitizar el rol de las organizaciones campesinas observada como efecto en este ensamblaje.

La brecha de implementación en Coquimbo: barreras regulatorias y expectativas de la actividad agropecuaria

En un estudio del año 2013 con datos censales de la Región de Coquimbo, Ríos y Varas (2013) plantean que los programas públicos orientados a la inserción de los pequeños productores en mercados abiertos y competitivos no han evitado la disminución de los trabajadores agrícolas por cuenta propia. Por el contrario, los autores evidencian que, al orientar la producción hacia rubros de mayor valor en los mercados internacionales, la intervención estatal ha contribuido a la asalarización de los trabajadores, la desertificación de la región y el surgimiento de tensiones en torno al acceso a la tierra y el agua para riego.

Retomando a Mosse (2005) y a Olivier de Sardan (2021), programas como el PRODESAL y el PADIS, que tuvieron su origen en lineamientos de organismos internacionales y luego se transformaron en políticas estandarizadas del gobierno nacional, enfrentan diversas barreras y obstáculos al ser ejecutadas a nivel local, generándose una brecha de implementación. En el caso de Coquimbo, el trabajo de campo permitió identificar brechas producto tanto del diseño y requisitos de los programas como de las características de la población usuaria.

El taller para la elaboración de la norma técnica del PRODESAL y PADIS resultó una instancia muy ilustrativa para conocer con mayor detalle las dificultades administrativas de los programas, en contraste con las entrevistas donde se destacaron principalmente aspectos positivos. Algunos temas relevantes del taller fueron los requisitos técnicos y administrativos percibidos como rigideces que no consideran las particularidades de las zonas rurales y la agricultura familiar. Por ejemplo, los problemas de derechos de agua en las comunidades agrícolas: INDAP exige derechos de agua inscritos para postular a ciertos programas, pero en las comunidades estos derechos pertenecen a la comunidad, no a personas individuales. También resultó significativa la solicitud de permitir inversiones multirrubro, considerando que los usuarios se dedican simultáneamente a varios rubros productivos⁶⁶. Además, se propuso flexibilizar la exigencia de facturas y boletas para las rendiciones de gastos, ya que ciertos insumos como el guano orgánico no se pueden adquirir con documentación formal. Estos ejemplos ilustran las múltiples brechas entre los requisitos operativos del programa y las posibilidades de acción concretas de los usuarios.

En cuanto a la brecha entre las características de los usuarios/as y los objetivos del programa, en general, el perfil promovido desde INDAP y los equipos técnicos es el de productores que venden sus productos fuera de sus localidades y/o en comercios establecidos del mercado regional o nacional. Para esto se fomenta la creación de marcas, etiquetas de productos, redes sociales, y la promoción de algún valor agregado (por ejemplo: productos *gourmet* y orgánicos) u otras estrategias de *marketing* (Imagen 22). Para este grupo resultan más adecuados los instrumentos públicos de capacitación, inversión o espacios de comercialización.

Varios de los entrevistados comentan que desde la década de 1990 se promovió el discurso del emprendimiento y la meta de exportar: *“El concepto que se instaló también fue el del emprendedor; usted no es campesino, tampoco es agricultor. Usted es emprendedor. Muy luego se va a transformar en empresario, y va a ser exportador”* (Entrevista a Andrés, dirigente provincia de Limarí octubre de 2023). Ahora bien, a lo largo del trabajo de campo pude identificar dos principales barreras para alcanzar este ideal de emprendedor/a agrícola de la política pública. Por una parte, la falta de interés o adhesión de los pequeños productores y, por otra, la regulación y exigencias para la venta de productos agropecuarios.

⁶⁶ Este punto se abordará más en detalle en el Capítulo 7.

En cuanto al primer punto, uno de los dirigentes entrevistados comenta que él nunca salió a estudiar y se quedó trabajando en el campo porque *“nunca fue la intención de nosotros ser millonarios. Nunca tuve esa idea (...) Me ha funcionado, no me arrepiento tampoco, al contrario, estoy más que satisfecho con lo que hago y soy absolutamente independiente”* (Entrevista a Andrés, dirigente provincia de Limarí octubre de 2023). Este planteamiento es recurrente en varios de los entrevistados y entrevistadas que recalcan que el objetivo de la producción es generar los suficientes ingresos para subsistir y/o tener una vida tranquila en el campo. Estos ideales serían alcanzables por medio de la producción a pequeña escala y la venta a precios justos en sus localidades, caminos o ferias de la región; y no necesariamente siendo más productivos y competitivos en el mercado nacional o internacional.

Imagen 22. Venta de productos agroecológicos de usuarias del PRODESAL en Expo Rural La Serena. Noviembre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

Entre las entrevistadas, se destacó un perfil de mujeres de mediana edad, entre 40 y 60 años, con hijos e hijas adolescentes, universitarios o trabajadores, que se iniciaron en la actividad agrícola de manera tardía y con el principal objetivo de ocupar su tiempo. Algunas de ellas son nacidas en el campo y otras se trasladaron de localidades urbanas a localidades rurales por diversos motivos. Estas mujeres, entre ellas Juana, tienen en común que su subsistencia no depende enteramente de

la actividad agrícola, si no que tienen esposos u otros familiares que generan el ingreso principal del hogar. De esta forma, realizan tanto labores domésticas como actividades agrícolas, lo que impide su dedicación completa a la actividad productiva o se traduce en una doble jornada de trabajo, algo que es común en otros contextos latinoamericanos (Canabal, 2020). No obstante, destacan que la venta de sus productos entre amistades y conocidos les ha permitido generar un ingreso propio para sus gastos personales o para complementar el ingreso del hogar, lo cual es altamente valorado. En estos casos, tampoco se busca producir para generar utilidades, sino que para contar con autonomía financiera. La principal preocupación, compartida con la mayoría de pequeños productores, es evitar generar pérdidas.

En cuanto a la regulación para la venta formal de productos agropecuarios, un punto crítico es la exigencia de resoluciones sanitarias aprobadas por la SEREMI de Salud. Este requisito lo deben cumplir todas las personas o empresas que elaboren, produzcan o distribuyan alimentos, para lo cual se les exige comprobar que cuentan con acceso a alcantarillado, agua potable, sistemas de eliminación de calor, fríos y olores, instalaciones sanitarias y sistemas de desechos, entre otros. Los equipos PADIS y PRODESAL realizan asesorías a sus usuarios para que realicen el trámite, pero son la minoría quienes la obtienen. Por ejemplo, en la comuna de Ovalle, el año 2023 solo cinco de más de 500 usuarios contaban con resolución sanitaria. Esto se explica principalmente por las dificultades para cumplir con los requisitos, los costos y la complejidad del proceso.

Para los dirigentes/as y productores/as entrevistados, las exigencias para obtener la resolución reflejan el desconocimiento de los organismos públicos sobre sus condiciones de vida y de la falta de agua. En este contexto, han surgido propuestas para permitir el uso de aguas grises. Algunos dirigentes/as plantean también que los requisitos también dan cuenta del interés del Estado chileno en promover la agroindustria en desmedro de la pequeña producción. El siguiente diálogo con dos productores y dirigentes de la comuna de Monte Patria que intentaron obtener la resolución sanitaria ilustra claramente cómo las exigencias son imposibles de cumplir en muchas de las localidades rurales de Coquimbo:

Dirigente 1: "Le pongo el ejemplo de la ley sanitaria (...). Como está hecha para la industria, no está hecha para la artesanía, replican los mismos patrones urbanos. Alguna vez yo quise que me dieran una resolución sanitaria para hacer quesos. Y fui hasta allá, donde están las oficinas de medio ambiente. Y hablé con el doctor que está a cargo, le dije que quería sacar la resolución sanitaria, que quería construir una sala. Y me dijo 'sí, para eso usted tendría que tener una sala así como esta'. Y me mostró donde estaban. El azulejo..."

Dirigenta 2: *"Totalmente con azulejo, piso, techo casi. Porque la pintura tiene que ser lavable".*

Dirigente 1: *"Ya, y después me dijo, 'y tiene que tener aquí, en la zona de seguridad' ..."*

Dirigenta 2: *"Mire y eso es poco porque esa parte, quizás".*

Dirigente 1: *"Sí, exacto, hasta ahí iba bien yo".*

Dirigenta 2: *"Pero sabe usted cuál es la parte que es muy, como decirlo, como muy estúpida, es que a usted le exigen retiro de basura".*

Dirigente 1: *"No recicle".*

Dirigenta 2: *"Tiene que tener alcantarillado. Tiene que tener agua potable. Entonces aquí es donde usted verá que nace todo".*

Dirigenta 1: *"(...) Avancé ahí y me dice, 'ya, y aquí afuera la zona de seguridad'. Ya. ¿Y qué es eso? 'No, una zona donde ustedes, por ejemplo, en caso de incendio usted puede escapar para acá, en caso de terremoto, usted para allá'".*

María Paz: *"¿Todo eso para una resolución sanitaria?"*

Dirigente 1: *"Sí, tiene que tener retiro de basura, tiene que tener alcantarillado, tener agua potable. ¿Tiene agua potable? No, tampoco quiero tener. 'Ah no, tiene que tener agua potable'. Pero si yo vivo en un sector rural, de extrema ruralidad. No puedo tener agua potable. 'Ya, y aquí tiene que ocupar estos productos para la limpieza. Primero, cero ratón, entonces puede ocupar estos productos'. Dije no, para nosotros no es problema, tengo gato. 'No po 'ñor. ¿Cómo va a tener gato? Si usted está fabricando queso. Estamos hablando de fabricar un alimento que es para hacer un producto para alimentar a las personas, no puede tener gato. Tiene que tener, mire, aquí está esta lista: racumin'..."*

Dirigenta 2: *"Mucho cloro para las moscas".*

Dirigente 1: *"Ya oh, le dije, mire, sabe qué, yo estoy hablando de una zona rural. Cómo le voy a poner racumin acá. ¿Sabe qué voy a matar allá? Voy a matar los halcones, voy a matar los aguiluchos, voy a matar los zorros. Porque se van a comer los ratones envenenados. No doctor, estamos muy... 'bueno, esas son las normativas (...), no las hice yo'. Sí le dije, pero es para industria (...) Yo lo entiendo a usted doctor que así dice la ley. Usted no tiene la culpa, pero tiene razón, así que, de todas maneras, muchas gracias por la orientación. Voy a ver cómo lo hago, pero tengo cero posibilidad. Era por cumplir la ley no más. De todas maneras, seguiré produciendo (...). Entonces me dijo, 'sí, pero tiene que tener cuidado porque lo pueden multar' (...) Esas cosas te das cuenta que están diseñadas desde la ciencia, desde la academia, desde el experto que le dice cómo tiene que hacer las cosas. Entonces, cuando yo digo pertinencia territorial, yo no estoy diciendo que no cumplamos las normas, porque hay que tener cuidado. Pero tampoco se me puede ocurrir a mí matar toda esa cantidad que le cuento y que tengo que aplicar esos venenos para controlar los ratones (...) no tiene sentido en el lugar donde uno vive". (Entrevista a dirigentes provincia de Limarí, octubre 2023).*

Se destaca de este extracto cómo la regulación vigente no considera las especificidades zonales y son percibidas como inadecuadas para estos territorios. La mención de la pertinencia territorial es relevante, ya que se distingue del rechazo o resistencia al cumplimiento de las normas y exigencias fiscales. Más bien, se deduce de este ejemplo que la pertinencia territorial es una potencial solución a la brecha de implementación de los programas al permitir contextualizar los programas al espacio geográfico y temporalidad en el que se ejecutan.

Otra exigencia de la regulación para la comercialización es el inicio de actividades formales ante el Servicio de Impuestos Internos. Sin embargo, entre los pequeños productores de Coquimbo es más común la declaración de impuestos mediante renta presunta, calculada según el avalúo fiscal de los predios. Los entrevistados manifestaron diversos motivos para evitar la declaración de renta efectiva, destacando principalmente el desconocimiento y la complejidad de llevar contabilidad completa, el temor a perder beneficios sociales por el potencial cambio de tramo en el Registro Social de Hogares, y la exigencia del SII de emitir boletas y facturas electrónicas. Este caso evidencia nuevamente una brecha entre las exigencias regulatorias y las posibilidades de cumplimiento en territorios rurales.

Finalmente, cabe destacar que los programas de fomento productivo de INDAP tienen como indicador principal de resultados el ingreso bruto por venta de su explotación y/o actividades conexas. Tomando como base este indicador, el programa no ha tenido una buena evaluación desde la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, la línea de base de usuarios de INDAP, levantada durante 2015, ya reflejaba que solo el 49% de los ingresos de los hogares proviene del valor bruto de la producción agrícola. El resto provenía de subsidios y pensiones (18%), trabajo asalariado fuera de la explotación fuera de la agricultura (12%) y trabajo asalariado agrícola fuera de la explotación (8%) (INDAP, RIMISP y Demoscópica, 2017a).

En síntesis, se observa que existe una brecha entre los lineamientos y resultados esperados de las políticas públicas que buscan el aumento del ingreso de los pequeños productores y la realidad concreta de los usuarios de estas políticas. La primera establece el objetivo de que los pequeños agricultores/as y crianceros/as generen su ingreso principal a partir de la venta de los productos de la actividad agropecuaria en sus propios predios y, que eventualmente, este aumento de ingresos implicará una superación de la situación de pobreza y/o mejora en las condiciones de vida. Esta expectativa, si bien corresponde a una voluntad de mejorar, también se puede asociar a la narrativa teleológica de desarrollo descrita por Li (2017), ya que asume que la modernización de la actividad agrícola se traducirá en un aumento de los ingresos. Por su parte, la población objetivo de estas políticas, genera ingresos a partir de distintas fuentes y actividades, muchas de ellas no vinculadas a la actividad agrícola. Entre quienes sí se dedican principalmente a esta actividad, se evidencian situaciones como el no contar con alcantarillado, no usar plaguicidas o depender de la venta informal, las que desde la estatalidad se categorizan como no adecuadas.

La (des)contextualización de los programas de desarrollo productivo de la situación de escasez hídrica de la Región de Coquimbo

La sequía y la consecuente disminución de disponibilidad de agua en la región es un factor que ha afectado de manera transversal a los usuarios/as del PRODESAL, PADIS y otros programas de desarrollo agropecuario. Al menos hasta 2023 INDAP no contaba con una estrategia oficial de adaptación a esta situación promovida transversalmente a los equipos comunales. Esto es ilustrativo del carácter descontextualizado y estandarizado de las políticas públicas e iniciativas de desarrollo (Olivier de Sardan, 2021), que en el caso del PRODESAL y PADIS, se refleja en que se mantienen los mismos objetivos, metodologías de trabajo e indicadores de monitoreo de la producción en un entorno donde el agua es cada vez más escasa.

En enero de 2024, se informó en una radio regional sobre un taller en el que participaron los funcionarios regionales de INDAP, el cual tuvo como objetivo planificar el trabajo en la región en base a los nuevos lineamientos estratégicos del servicio para 2023-2030. Además de esta estrategia, se comenta que se buscó incorporar el Plan de Acción Regional de Cambio Climático⁶⁷ para así adaptar su labor al contexto de escasez hídrica. Esto es congruente con lo evidenciado en el trabajo de campo, donde se observó que la mayoría de las adaptaciones de los programas han surgido por iniciativa de técnicos comunales o usuarios afectados por la escasez hídrica.

Algunas de las acciones para enfrentar la falta de agua que se mencionan en varias de las comunas visitadas son la disminución de la cantidad de animales, la disminución de la cantidad de hectáreas cultivadas o el cambio hacia cultivos o semillas que requieran una menor cantidad de agua, y la reconversión hacia otras actividades como el turismo. Se mencionan también casos de personas que han dejado de producir completamente. En la región es común escuchar que se habla de los años “buenos”, como aquellos en que sí llueve, y los años “malos” en referencia a aquellos que cae muy poca agua. Lo particular de la última década ha sido que ya no hay equilibrio entre los años buenos y malos, sino que la gran mayoría han sido categorizados como malos (FSP, 2020). A esto se suma el bajo nivel en la tecnificación de riego de los pequeños agricultores/as, lo que hace menos eficiente el uso del agua en este grupo.

⁶⁷ Instrumento de planificación regional creado por la Ley de Cambio Climático promulgada en 2022 con el objetivo de generar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, y de transición hacia economías sostenibles climáticamente.

La falta de rotación entre años buenos y malos se ha transformado en un problema porque, según lo planteado por varios de los técnicos entrevistados, genera expectativas en los productores quienes vuelven a plantar o a adquirir más animales cuando llueve, pero en la temporada siguiente no los pueden mantener porque no hay agua:

“El año pasado [2022] hubo un temporal, se podría decir que cayó nieve casi llegando aquí, casi llegando hasta Monte Patria (...) Entonces claro, todos pensaban que volvieron los años buenos. Y no fue. (...) cultivaron ese año, les fue bien porque había sobrestock de agua, y este año [2023] todo se fue a la B”. (Entrevista técnico equipo PRODESAL-PADIS provincia de Limarí, enero 2024).

“Hemos visto que las masas ganaderas venían en una caída tremenda, pero bastó que el año anterior hubo unas precipitaciones aceptables y el gráfico empezó a subir otra vez. Entonces la recomendación de que ‘baje la masa, lo que usted sea capaz de mantener’, cae una lluvia y no, se olvidan de todo y vamos de nuevo. Entonces, esta temporada aumentó el ganado. Otra vez estamos en seco, entonces no les alcanza otra vez para alimentar. Nosotros acá el 2019, antes que partiéramos con las sequías más intensas, tendríamos del orden de los 84,000 cabezas. El año pasado estábamos en las 24,000. Fue muy grande la disminución”. (Entrevista coordinador equipo PRODESAL-PADIS provincia de Choapa, noviembre 2023).

Dado que en todas las comunas visitadas y en la región en general los crianceros/as son la mayoría en ambos programas, la promoción de la ganadería intensiva se ha transformado en una estrategia clave. El fin de la trashumancia, la disminución de la cantidad de animales y su estabulamiento han sido lineamientos del PRODESAL y PADIS desde sus inicios, principalmente con el objetivo de aumentar la productividad y calidad de las cabras, aunque también por sus efectos negativos en la degradación de los suelos. Sin embargo, el cumplimiento de este objetivo no ha estado exento de obstáculos. En primer término, los técnicos mencionan la alta valoración de la actividad trashumante en la región, dado su carácter histórico y de patrimonio cultural⁶⁸, y la aspiración a tener una mayor cantidad de animales como algo deseable. Por su parte, desde la perspectiva de los usuarios/as, se identifica como una dificultad el que al pasar al estabulamiento, es necesario comprar forraje para alimentar los animales, para lo cual no todos tienen recursos. La trashumancia y la realización de veranadas tienen como objetivo que los animales busquen su alimento libremente, lo que, debido a la falta de agua, se ha vuelto cada vez más difícil. En este contexto, la disminución al mínimo de la cantidad de animales, en la práctica es casi una obligación si se quiere garantizar su sobrevivencia.

⁶⁸ Este proceso se describe con más detalle en el Capítulo 8.

El cambio en los cultivos fue algo que pude observar durante el trabajo de campo de dos formas diferentes. Primero, hay quienes mantienen sus cultivos, pero buscan una nueva semilla o especie que sea más resistente a la falta de agua. Este es el caso de Daniel, quien cultiva limones en una comunidad agrícola en Ovalle donde solo tienen agua de pozo, no hay canales ni ríos, por lo que, si no llueve, no hay agua. En su predio han tenido proyectos de CONAF para almacenamiento de aguas subterráneas, entre ellos construcción de diques y sistemas de filtración. Dice que estos últimos han servido para acumular agua de lluvia en el suelo, pero que no ha habido una buena lluvia desde 2017. El año 2022 le faltó agua por lo que en 2023 plantó variedades de limón más resistentes a la sequía y podó los árboles a la mitad para que no consumieran tanta agua. Cuando hablé con él a mediados de 2023 tenía la esperanza de que lloviera antes de octubre, que es lo que necesitan los frutales para que la lluvia no resulte dañina o ya no sirva.

Segundo, hay casos en que se cambia el producto cultivado. Por ejemplo, en la provincia de Limarí, donde solía plantarse uva de mesa, hay agricultores que, a sugerencia de los técnicos del PADIS y PRODESAL, cambiaron la uva por hortalizas, proceso inverso a lo que se les había recomendado años anteriores:

"(...) hace algunos, años como había abundancia de agua, había proyectos para que [los agricultores] dejaran de plantar hortalizas y se dedicaran más al frutal. Ahora están volviendo, en este caso a arrancar sus cultivos de fruta y plantar hortalizas porque la hortaliza, como son de tres meses, se puede... usted la planta cuando tiene agua y [cuando] ve que está [sin agua], va cosechando, en cambio el frutal no, si no tiene agua, el fruto se pierde. Empiezan a entrar las distintas enfermedades, (...), botritis, phytophthora, en fin, mucha enfermedad". (Entrevista técnico PRODESAL-PADIS provincia de Limarí, enero 2024).

La disminución de los cultivos de uva en esta zona ha estado influenciada además por la disminución de la demanda internacional y la baja de los precios de este producto. Sin embargo, el cambio de cultivos no está exento de problemas como la falta de compradores o el insuficiente apoyo financiero desde INDAP para completar las reconversiones, las que en algunos casos requieren de insumos o nuevas habilidades específicas.

La reconversión al turismo también ha sido una estrategia implementada. Para esto INDAP cuenta con un programa de turismo rural que financia la construcción de infraestructura turística y asesorías técnicas para fomentar este rubro como actividad conexas a la agricultura (INDAP, 2024a). Si bien esta opción es mencionada por los equipos PRODESAL-PADIS de manera

reiterada, el presupuesto de este programa para el año 2023 fueron US\$380,000 para todo Chile, menos del 0.1% del presupuesto anual (INDAP, 2023b).

Adicionalmente se mencionan de manera transversal actividades de capacitación para el uso eficiente del agua, proyectos de tecnificación de riego con recursos de la CNR y obras de infiltración de aguas lluvias y micro terrazas con apoyo de CONAF, entre otros. Esto es coherente con el hecho de que al revisar los documentos oficiales de INDAP y el MINAGRI, el cuidado del agua va adquiriendo mayor relevancia a medida que se fue agravando la sequía en el país. En la última década, el déficit hídrico aparece en el discurso estatal como uno de los principales desafíos de la actividad agropecuaria, lo que se ha traducido en el aumento de inversiones en capacitaciones para el uso eficiente del agua, planes preventivos y la construcción de infraestructura para la acumulación.

Este discurso continuaba presente en los lineamientos de INDAP en 2023, sin embargo, no se había reflejado en un cambio mayor en el PRODESAL o PADIS. Por el contrario, al ser absorbido por INDAP y homologado al PRODESAL, el PADIS perdió el foco en la conservación del entorno ambiental del secano que tenía en sus inicios. Las adaptaciones realizadas han estado orientadas principalmente a garantizar la subsistencia y permanencia en el campo de los usuarios, aun cuando esto pueda implicar el abandonar la actividad agrícola o criancera para, por ejemplo, dedicarse al turismo, reflejando así una diferencia entre la política y las prácticas.

Cabe destacar que la sequía no es el único fenómeno que se menciona como problemático para los productores/as de la región. Los técnicos de los programas y los dirigentes también hacen referencia a las heladas y nevazones que han aumentado su intensidad, las lluvias fuera de temporada y la disminución de horas frío que afectan especialmente a los cultivos de frutales. Esto ha llevado a que en el discurso estatal se identifique como causa de estos fenómenos el cambio climático en general, invisibilizando otros factores como la desigualdad en el acceso a agua o los impactos de las actividades extractivas en las zonas rurales.

En consecuencia, la brecha de implementación evidenciada en Coquimbo demuestra que el contexto específico en el que se ejecutan los programas no siempre permite alcanzar los resultados esperados, ya sea por limitaciones estructurales como la falta de agua potable, alcantarillado o espacios de comercialización formal, o por las características particulares de la población usuaria que prioriza la subsistencia y autonomía por sobre la maximización de ingresos. El hecho de que

estos programas asuman una narrativa teleológica de desarrollo que vincula modernización agrícola con aumento de ingresos, o la necesidad de incluir a aquellos que quedan marginados de ese modelo, no implica necesariamente una intención de dominación o desconocimiento del contexto por parte de quienes diseñan los programas, sino que refleja la imposibilidad de que dichas narrativas se concreten en todo momento y lugar.

En este contexto, en la siguiente subsección abordo cómo desde el Consejo Campesino y las autoridades públicas de nivel regional y local han surgido iniciativas de desarrollo que se alejan del modelo de desarrollo propuesto por INDAP. Retomando lo planteado por Agudo Sanchíz (2011), Agudo Sanchíz y Estrada Saavedra (2017) y Escalona (2011b), se analiza cómo se han utilizado estratégicamente los espacios, procedimientos y el lenguaje estatal para generar una propuesta de desarrollo rural regional y atraer apoyos políticos y recursos para su implementación.

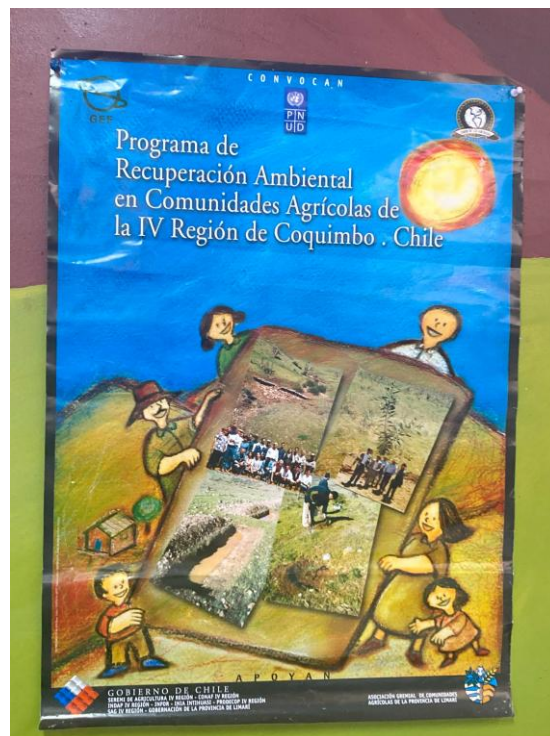
4.5. La alternativa regional al modelo de desarrollo de INDAP: El PREMST y su absorción por parte de la Mesa de Desarrollo Rural

En Coquimbo, la década de los 2000 estuvo marcada por la elaboración de la Política Regional de Desarrollo Rural (PRDR), la que, entre otros factores, se concibió como una respuesta a la política estatal con la que las autoridades “*nos habían metido tanto eso de ser emprendedores*” (Entrevista a María, dirigente provincia de Limarí, julio 2022), y que no reconocía las necesidades específicas de la pequeña agricultura y ganadería en la región (Sagredo, 2023). Los programas de fomento productivo de INDAP se diseñaron replicando la lógica agroexportadora en la pequeña agricultura, incentivando prácticas como la producción de cultivos de exportación y el uso intensivo de químicos, las que en muchos casos iban en contra de las prácticas de los pequeños productores.

Al preguntar qué programas o iniciativas estatales ejecutadas en la región valoraban positivamente, entre las dirigentes del Consejo Campesino Regional se mencionó reiteradas veces el Programa de Recuperación del Enfoque de Manejo Sustentable de la Tierra (PREMST). El PREMST de Coquimbo resulta ilustrativo del actuar de las organizaciones campesinas a través de mecanismos institucionales, en este caso los recursos del programa y su estructura de gobernanza, con el objetivo de hacer frente a la situación de sequía y al enfoque productivista de las políticas públicas. Es un ejemplo opuesto al PADIS y el Plan Caprino ya que inicialmente era un programa del nivel central que posteriormente fue traspasado al nivel regional.

El origen de la iniciativa se puede rastrear a la década de los 2000, cuando se denominó Programa de Recuperación Ambiental en Comunidades Agrícolas de la IV Región de Coquimbo. El programa fue financiado inicialmente por el PNUD y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por su sigla en inglés), y ejecutado con apoyo de la Asociación Gremial de Comunidades Agrícolas de la Provincia de Limarí, primero a través de un piloto en la comuna de Combarbalá y luego ampliándose a otras comunidades agrícolas (Imagen 23). Si bien no me fue posible encontrar información más detallada de esta primera versión del programa, una de las dirigentas entrevistadas lo destaca como una iniciativa que buscó generar estrategias para mitigar los efectos de la sequía y el cambio climático.

Imagen 23. Afiche del primer Programa de Recuperación Ambiental colgado en la sede de la Asociación Gremial de Comunidades Agrícolas de la Provincia de Limarí, Ovalle. Agosto 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

En la década de 2010, el programa fue traspasado a CONAF y continuó su ejecución con financiamiento del GEF y el Banco Mundial. Desde 2017, se le cambió el nombre a Programa de Manejo Sustentable de la Tierra, implementándose en seis regiones, una de ellas Coquimbo. En cada una de las regiones se definieron áreas piloto en las que residen “*pequeños y medianos propietarios/productores, comunidades agrícolas, comunidades indígenas y familias que habitan*

en zonas rurales pobres y se dedican principalmente a la agricultura, la ganadería y/o al rubro forestal” (Aguilera, 2012, p.8), y en las que se diagnosticó la necesidad de realizar prácticas de manejo de la tierra dado su alto nivel de degradación.

En el caso de Coquimbo, las actividades se realizaron principalmente en comunidades agrícolas de Combarbalá, con el objetivo de apoyar a los habitantes para que pudieran continuar residiendo en estas zonas durante la sequía. Para esto, se construyó infraestructura de captación de aguas, se realizaron plantaciones de parches vegetacionales que favorecieran la infiltración de aguas, y se hicieron forestaciones, capacitaciones y demostraciones de la diversidad de la flora nativa, entre otros. Entre quienes participaron en el programa, se valoró que los funcionarios/as de CONAF trabajaran en terreno y visibilizaran las necesidades de las comunidades agrícolas, y la sensibilización y concientización de la población respecto a la necesidad de generar acciones concretas para mitigar el cambio climático (CONAF, 2021).

Tanto en los objetivos como en las actividades, desde sus inicios el programa se destacó por tener, en palabras de una dirigente, un enfoque *“de conservación, más de restauración”* (Entrevista Presidenta Consejo Campesino, enero 2024), lo que coincidía con las propuestas de la Política Regional de Desarrollo Rural y de la MRDR. A su vez, se distanciaba de la visión de otros programas del MINAGRI sobre la recuperación de tierras degradadas para la producción⁶⁹. No obstante, los primeros años no estuvieron exentos de problemas debido a que la implementación estuvo a cargo de una consultora externa. El año 2019, la ejecución fue traspasada a un equipo regional de CONAF. En este momento, en la MRDR se propuso que el programa se ejecutara a través de esta instancia, lo que fue aprobado por unanimidad. Esto se tradujo en que cuando se acabó el piloto financiado por el Banco Mundial, la mesa solicitó financiamiento al Gobierno Regional, el que a través de un proyecto del FNDR permitió garantizar la continuidad para el periodo 2023-2025. De esta forma, Coquimbo se transformó en la única región de las seis que participaron en el piloto, en la que el programa continuó con fondos regionales ampliándose a tres comunas más: Canela, Monte Patria y Paihuano, además de Combarbalá.

En esta nueva etapa, el programa cambió nuevamente de nombre a “Programa de Recuperación del Enfoque de Manejo Sustentable de la Tierra” (PREMST) y pasó a ejecutarse directamente en las Mesas de Desarrollo Rural comunal, las que son responsables de diagnosticar los principales

⁶⁹ Entre ellos el Sistema de Recuperación de Suelos Degradados ejecutado por el SAG e INDAP.

problemas en cada comuna y proponer soluciones. Para esto, cuentan con apoyo de profesionales y técnicos de CONAF, quienes tienen entre sus responsabilidades apoyar el diseño de las soluciones propuestas, movilizar recursos de otros organismos públicos y levantar propuestas para disminuir las barreras de acceso de la población a recursos públicos, por ejemplo, la obligación de ser usuarios de INDAP para acceder a programas de este servicio.

En caso de que no existan otros programas públicos que financien una iniciativa específica, el equipo de CONAF cuenta con un fondo para ejecutar proyectos. Para la construcción de obras o actividades como reforestaciones, se prioriza la contratación de mano de obra de las mismas localidades beneficiadas. Una profesional de CONAF que ha trabajado en el programa desde sus inicios plantea que más que replicar las obras e inversiones del PMST, lo que se hizo fue replicar la forma de trabajo de las Mesas de Desarrollo Rural como modelo de gobernanza del proyecto, destacando especialmente la presencia de tres estamentos (organizaciones sociales, municipios y autoridades regionales) en igualdad de condiciones, y el carácter vinculante de las decisiones que se toman.

Entre septiembre de 2023 y enero de 2024 asistí como observadora a cuatro mesas de desarrollo rural comunal, en tres de las cuatro comunas que forman parte del programa (en una comuna asistí dos veces). Las mesas se desarrollan mensualmente en todas las comunas, por lo que mi observación de ellas fue acotada y no me permite sacar conclusiones sobre su funcionamiento en el largo plazo. No obstante, lo que observé y escuché permite reflexionar respecto a la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos en la Región de Coquimbo.

En primer lugar, en las comunas visitadas, la mesa de desarrollo rural comunal gira en gran medida en torno al PREMST. El equipo de CONAF debe estar presente obligatoriamente, ya que son los responsables de la ejecución del programa. En todas las reuniones a las que asistí ellos fueron los encargados de presentar las actividades realizadas y la planificación de las próximas acciones. Los dirigentes/as y equipos municipales también tienen la obligación de asistir, no obstante, en ambos casos se da una mayor rotación y/o inasistencias de los representantes de estos grupos. Por ejemplo, según el reglamento de las mesas, el alcalde de la comuna es quien debe presidir. Sin embargo, solo en una de las cuatro reuniones hubo un alcalde presente. En reemplazo, dependiendo de la comuna, estaban los encargados de organizaciones comunitarias o de fomento productivo. Se observa además que, al igual que en las mesas de desarrollo rural regional, hay actores invitados

para abordar un tema específico. En uno de los casos fueron funcionarios de la Dirección de Obras Hidráulicas y del Ministerio de Bienes Nacionales para resolver dudas respecto a intervenciones irregulares en los lechos de ríos.

Segundo, en todas las comunas el principal problema identificado fue la escasez hídrica que afecta la subsistencia de la población rural. En consecuencia, todas las actividades realizadas se relacionan directa o indirectamente con esta situación. En Combarbalá, comuna que lleva más años ejecutando el programa, se abordó una recién realizada capacitación de monitores/as ambientales; en Monte Patria estaban planificadas acciones para la recuperación de un bosque nativo, la construcción de un sendero interpretativo en un cerro y capacitaciones en temas como la regeneración de bosques quemados, flora nativa y obras de infiltración de aguas de pequeña escala. En Canela, si bien aún no había claridad de las iniciativas a realizar, ya habían instalado atrapanieblas con apoyo de una consultora y estaban planificando la instalación de nublinómetros.

Las actividades realizadas en las distintas comunas dan cuenta de un enfoque diferente a las asesorías técnicas y bonos de INDAP. En términos de las narrativas identificadas por Li (2017), estas se pueden insertar en aquellos discursos que promueven una alternativa al estado actual de las cosas, en este caso distanciándose del foco en la modernización de la actividad agropecuaria para la generación de ingresos. En la lógica de Olivier de Sardan (2021), aquí el mecanismo clave que se busca replicar con el PREMST es la dinámica de trabajo de las mesas de desarrollo rural. Este enfoque parte del supuesto de que la participación de diversos actores en la identificación de problemas y soluciones permite generar iniciativas contextualizadas en lugar de soluciones estandarizadas.

La ejecución del PREMST no está exenta de dificultades y contradicciones entre los actores involucrados. En las tres comunas visitadas se observan tensiones entre las demandas levantadas por las organizaciones y la lógica de operación interna de los organismos públicos. En una de las reuniones en la provincia de Limarí, se dio una larga discusión sobre la capacidad de los organismos públicos para validar conocimientos y prácticas locales. Se abordaron explícitamente las asimetrías de conocimiento y las tensiones entre el lenguaje técnico-institucional (como la certificación oficial de humedales) y el conocimiento de los habitantes locales, quienes han convivido históricamente con estos territorios. En otra mesa de Limarí, los dirigentes criticaron la complejidad y demoras para obtener los recursos de 2024, los que no se iban a entregar hasta marzo

de ese año. Por su parte, en la provincia de Choapa, luego de un año de iniciado el programa no había terminado de definir las localidades donde trabajar, entre otras cosas, porque no había acuerdo entre los dirigentes/as de la mesa si estaban representados todos los grupos relevantes de la comuna, y también por falta de claridad respecto a cómo opera el programa. Se observa aquí una brecha de implementación entre el diseño y expectativa de participación vinculante de las mesas de desarrollo rural y las acciones concretas realizadas por la mesa en el marco del programa, de las cuales se debe rendir cuentas.

El PMST, luego PREMST, es un programa altamente valorado por quienes lo conocen, que son principalmente quienes participan en el Consejo Campesino y/o las mesas de desarrollo rural. Si bien no cuenta con una evaluación de impacto, y el único indicador identificado en los informes de CONAF es la cantidad de hectáreas con prácticas de manejo sustentable⁷⁰, para los dirigentes/as de estas instancias es su “*caballo de batalla frente al Estado*” (intervención en la Mesa de Desarrollo Rural de Combarbalá, enero 2024). Esto debido a que habilita a las organizaciones locales para reconocer problemáticas, generar estrategias y movilizar recursos, lo que motivó que desde la MRDR se lo “apropiaran”, solicitando la continuidad y ampliación a cuatro comunas con fondos regionales. Durante el periodo de trabajo de campo, la necesidad de ampliar a las 15 comunas de la región fue un tema recurrente en las mesas de desarrollo rural regional, lo que se tradujo en la solicitud de un aumento de recursos para el año 2024 a la Dirección de Presupuestos, garantizando la incorporación de tres nuevas comunas para los próximos dos años.

En conclusión, el PREMST de Coquimbo emerge de la confluencia de múltiples factores. Por un lado, las narrativas de conservación y recuperación ambiental impulsadas por organismos internacionales como el PNUD, GEF y el Banco Mundial, adoptadas posteriormente por el gobierno central a través de CONAF. Esta visión encontró terreno fértil en organizaciones campesinas locales, particularmente el Consejo Campesino, que valoraron positivamente el enfoque del programa al coincidir con sus necesidades territoriales plasmadas en la PRDR. Por su parte, la MRDR proporcionó el marco institucional necesario para ejecutar el programa con la participación de actores locales. A esto se suma el contexto de sequía y escasez hídrica regional, que ha aumentado significativamente el interés en iniciativas de mitigación del cambio climático

⁷⁰ El programa aparece mencionado en los informes de gestión de CONAF hasta 2021, año en que se le dio término al piloto financiado por el GEF y el Banco Mundial.

y adaptación ambiental, facilitando tanto el financiamiento regional como la continuidad del programa más allá de su fase piloto.

Además, el PREMST ha funcionado como mecanismo para materializar el modelo de desarrollo promovido por la PRDR, distanciándose tanto del modelo agroindustrial fomentado desde el MINAGRI como del enfoque para pequeña agricultura promovido desde INDAP. Tanto la PRDR como el PREMST constituyen iniciativas regionales que se contraponen al discurso estatal dominante⁷¹, situación que hasta muy recientemente no había permeado al nivel nacional, pero que comenzó a cambiar con la llegada del gobierno de Gabriel Boric, como se describirá en la siguiente subsección.

4.6. La alternativa nacional: la agricultura familiar campesina como garante de la sustentabilidad ambiental, la seguridad y soberanía alimentaria

Cuando visité a Julia en su casa a fines de 2023, recientemente había recibido la primera visita de su asesor del Programa de Transición a la Agricultura Sostenible (TAS). El TAS surgió el año 2023 para concretar el objetivo estratégico de INDAP de promover la producción sustentable. Se implementa a través de la entrega de asesorías especializadas realizadas por profesionales del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) orientadas a temas de biodiversidad, agroecología y manejo ecológico de plagas, entre otros. El programa tiene una duración de dos años por usuario/a y considera recursos para financiar proyectos específicos.

En su primer año, hubo 1,000 personas beneficiadas a las que se destinó un presupuesto de US\$ 1,8 millones, lo que equivale a menos del 0.5% del presupuesto total de INDAP. En Coquimbo, el programa se implementó inicialmente en las comunas de Vicuña, Coquimbo, La Serena, Ovalle y Punitaqui para un total de 69 usuarios/as (INDAP, 2024c). Para acceder al TAS, los interesados debían ser usuarios de los programas PRODESAL o PADIS y postular demostrando su interés o afinidad con la producción sustentable. En el caso de Julia, ella ya cultivaba hortalizas sin químicos.

La sustentabilidad ambiental de la producción agropecuaria está presente en los discursos del MINAGRI desde los años 2000. La PNDR promulgada en 2020 incorporó la sustentabilidad ambiental como eje de acción estatal en territorios rurales, reforzando las acciones para mejorar la

⁷¹ Este punto se aborda con mayor detalle en el Capítulo 8.

eficiencia hídrica y la adaptación al cambio climático que ya se implementaban. Este discurso adquirió mayor fuerza durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera, cuando la producción ambientalmente sostenible se convirtió en eje estratégico de la gestión ministerial (Sagredo, 2025). Durante este periodo se enfatizó el rol mitigador del sector agrícola y forestal frente al cambio climático, no solo como forma de preservar recursos y mantener la producción, sino también como ventaja comparativa del sector agropecuario chileno en mercados internacionales (INDAP, 2019), extendiéndose esta perspectiva a la pequeña agricultura.

Con la llegada del gobierno de Boric (2022-2026) se establece como objetivo estratégico de INDAP disminuir el impacto ambiental de la pequeña agricultura e incorporar el cambio climático y la sequía como ejes centrales de la gestión. A esto se suma la transición hacia la agroecología, la que por primera vez pasa a ser un componente y meta de las políticas públicas. Así, las planificaciones y documentos de INDAP promueven una agricultura familiar sustentable, sostenible y resiliente al cambio climático, siguiendo lineamientos estratégicos de la FAO. Para ello se promueve incorporar *“tecnologías apropiadas basadas en la naturaleza, que les posibiliten la mitigación y adaptación al cambio climático, así como el acceso, conservación y optimización del agua (...)”* (INDAP, 2023a, p.11).

Los primeros años de la década de 2020 trajeron otros quiebres relevantes en el discurso estatal respecto a la actividad agropecuaria en general, y los pequeños/as productores en específico. La pandemia de COVID-19 y la Guerra entre Rusia y Ucrania, con sus impactos en la producción y el acceso a alimentos en Chile⁷², se tradujeron en una mayor relevancia del concepto de seguridad alimentaria en el discurso estatal (Sagredo, 2025). En este contexto, la agricultura familiar campesina adquiere una nueva visibilidad como un actor clave para garantizar la disponibilidad de alimentos en el país (Sagredo, 2023).

La noción de seguridad alimentaria emergió en la década de 1970, en medio de altos niveles de hambre e inseguridad alimentaria a pesar de las ganancias de productividad logradas a través de las tecnologías de la Revolución Verde (Wittman, 2023). Inicialmente, el concepto enfatizaba la disponibilidad y el acceso a los alimentos. La Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO de 1996⁷³ define la seguridad alimentaria como una condición en la que

⁷² Entre ellos el alza del precio de los insumos y la escasez de alimentos importados.

⁷³ Documento elaborado en el marco de la Cumbre Mundial de Alimentación convocada por la FAO de las Naciones Unidas en Roma.

“todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996). Esta definición destaca la disponibilidad y el acceso a los alimentos (Gordillo & Méndez, 2013), pero como argumentan varios académicos, trata la inseguridad alimentaria principalmente como una cuestión comercial, privilegiando el acceso por sobre asuntos de control y autonomía en los sistemas alimentarios e invisibilizando las relaciones de poder entre actores del régimen alimentario contemporáneo (Schejtman & Chiriboga, 2009; Wittman, 2011; Gordillo & Méndez, 2013).

Por su parte, el concepto de soberanía alimentaria surge primero como una respuesta a la Declaración de Roma de 1996, en la que los representantes de los países asistentes reafirmaron el derecho de las personas a acceder a alimentos sanos y nutritivos (FAO, 1996). Esta definición pone énfasis en el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria y en la disponibilidad y acceso a los alimentos (Gordillo & Méndez, 2013). En paralelo a esta declaración, un grupo de organizaciones sociales, entre ellas La Vía Campesina⁷⁴, ampliaron el concepto poniendo énfasis en quiénes producen los alimentos. De esta forma, la soberanía alimentaria promueve que cada país pueda producir sus propios alimentos en su territorio y rechaza las políticas de liberalización comercial y ajuste estructural. Se critica también las políticas nacionales de alimentos que priorizan la producción para la exportación y que ponen en riesgo la sustentabilidad medio ambiental (La Vía Campesina, 2021).

A partir de lo anterior, Gordillo y Méndez (2013) identifican dos diferencias principales entre seguridad y soberanía alimentaria. En primer término, el concepto de soberanía alimentaria cuestiona las asimetrías de poder entre actores en los mercados y sistemas alimentarios y aboga por un papel más activo de los actores estatales en equilibrar las diferencias y resignificar el valor de los alimentos no solo como mercancías. La segunda diferencia tiene que ver con el énfasis en las formas de producción de los alimentos que se da desde el enfoque de la soberanía alimentaria, fomentando la pequeña agricultura y la producción no industrial, los circuitos cortos de comercialización y la redistribución de la tierra, agua y otros recursos, entre otros (Schejtman &

⁷⁴ La Vía Campesina es un movimiento internacional fundado en 1993 y conformado por campesinos, trabajadores agrícolas, pescadores, pequeños y medianos agricultores y habitantes de zonas rurales, entre otros. Entre sus objetivos se encuentra la defensa y protección de la agricultura campesina y la soberanía alimentaria (La Vía Campesina, 2023).

Chiriboga, 2009; Gordillo & Méndez, 2013). Al año 2025, la Vía Campesina conceptualiza la soberanía alimentaria como el derecho de las personas a consumir alimentos sanos y culturalmente apropiados, producidos a través de métodos sustentables y ecológicos, y el derecho a definir sus propios sistemas alimentarios (La Vía Campesina, 2025). Varias de estas nociones han sido posteriormente adoptadas por organismos internacionales.

La noción de soberanía alimentaria es incorporada por primera vez en el discurso estatal con la llegada del gobierno de Gabriel Boric y durante el primer debate constitucional⁷⁵. Con el nuevo gobierno se resalta aún más la importancia otorgada desde los organismos públicos a la producción de alimentos en y para el país. El cambio en el discurso estatal es relevante porque las políticas económicas implementadas desde fines de los años setenta se tradujeron en que gran parte de los alimentos que consume la población chilena se dejan de producir en el país, generándose un desacoplamiento entre la seguridad y la soberanía alimentaria (Frens-String, 2021).

En este punto, resulta útil hacer referencia a los planteamientos de Philip McMichael (2009), autor que utiliza el concepto de regímenes alimentarios para analizar el rol de la agricultura en la acumulación de capital a través del tiempo y el espacio. El autor plantea que esta noción proviene del trabajo de Harriet Friedmann quien define los regímenes alimentarios como estructuras de producción y consumo de alimentos a escala global, los que cuentan con reglas propias de funcionamiento. McMichael (2009) propone la existencia de un régimen alimentario corporativo que ha predominado en el contexto neoliberal de las últimas décadas, el que contiene en sí mismo una contradicción básica entre la agricultura mundial y la agroecología vinculada a contextos específicos. En esta línea, diversos autores plantean que la noción de soberanía alimentaria representa una alternativa al régimen corporativo (Wittman, 2011; McMichael, 2014; Cid Aguayo & Latta, 2015).

Si bien desde la década de 1990, organizaciones campesinas de nivel nacional ya criticaban la predominancia del modelo agroexportador promoviendo la agroecología como una forma de producción alternativa (Pezo, 2007), esta crítica no había sido incorporada en el discurso estatal. En este contexto, desde el gobierno de Boric se ha intentado generar una diferenciación con la apuesta de gobiernos anteriores de transformar a Chile en una potencia alimentaria mundial por

⁷⁵ Diversas organizaciones campesinas y convencionales independientes promovieron la incorporación de derechos relacionados a la soberanía alimentaria en la Constitución (Sagredo y Mlynarz, 2022).

medio de la firma de acuerdos comerciales, alianzas públicos-privadas y una estrategia de desarrollo de ventajas comparativas (ODEPA, 2022), y de los gremios agrícolas que han adoptado el discurso de la seguridad alimentaria. En el discurso de las autoridades actuales se plantea que este enfoque ha generado mayor dependencia a mercados internacionales para ciertos productos, por ejemplo, los cereales. De esta forma, el año 2023 se diseñó una Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria, en que esta se define como:

“el objetivo de política pública necesario para resguardar el derecho a la alimentación, garantizando, por un lado, el fortalecimiento de los patrimonios nacionales que están en la base del sistema alimentario, y, por el otro, la independencia requerida para la seguridad alimentaria del país, en un contexto de buen funcionamiento del mercado” (ODEPA, 2022, p.19).

Esta concepción refleja cierta moderación en el discurso inicial y de conciliación de los discursos de seguridad y soberanía alimentaria, lo que quizás se puede explicar por la contundente derrota electoral en el plebiscito constitucional de 2022⁷⁶.

El discurso de la soberanía para la seguridad alimentaria se ha traducido en acciones que buscan fortalecer la producción nacional de alimentos y la transición de los sistemas agroalimentarios hacia una producción sostenible. Entre 2022 y 2023 INDAP inició tres programas nuevos en esta línea, siendo uno de ellos el TAS. El segundo es un programa de fortalecimiento de cultivos tradicionales, esto es, cultivos que dejaron de ser rentables luego de la apertura a los mercados internacionales, entre ellos papas, legumbres y cereales⁷⁷. El tercero es una nueva versión del Plan Caprino para la Región de Atacama, adicional al Plan Caprino de Coquimbo, argumentando que la producción caprina es una actividad tradicional.

Al igual que otras iniciativas de INDAP, la implementación del TAS no ha estado exenta de contradicciones y dificultades. En el caso de Coquimbo, el hecho de que esté dirigido a productores que ya son usuarios del PADIS-PRODESAL levantó críticas tanto entre los equipos técnicos como entre los dirigentes. Por una parte, desde algunos equipos se cuestiona que una persona vaya a tener dos asesores/as (uno del PRODESAL-PADIS y otro del TAS), los que pueden tener visiones diferentes. Un funcionario de INDAP de nivel nacional me comentaba que lo que se busca es *“lograr que haya armonía entre los dos programas y no sea una competencia”* (Entrevista funcionario INDAP nacional, agosto 2023). Sin embargo, en la práctica no se consideran instancias

⁷⁶ Para más antecedentes ver la Introducción del documento.

⁷⁷ Hasta el término del trabajo de campo no se había ejecutado en Coquimbo.

de interacción o coordinación entre ambas asesorías, por lo que es probable que estas queden a criterio y disposición de los asesores y/o los usuarios. Por su parte, desde algunas dirigencias se cuestionó que el programa se haya abierto para quienes ya son usuarios de otros programas y no para quienes actualmente no reciben ningún tipo de asesoría.

A modo de síntesis, se puede plantear que, el actual discurso del MINAGRI y sus organismos asociados ya no solo visibiliza a los productores/as no industriales como un grupo que requiere de apoyos específicos, sino que además le otorga un rol clave en la producción de alimentos para el mercado nacional y la mitigación del cambio climático. Al igual que la propuesta de la MRDR de Coquimbo, este discurso se puede asociar a un ensamblaje de desarrollo que promueve una alternativa a las narrativas productivistas y de superación de la pobreza del campesinado, relevando el rol de la agricultura familiar campesina como garante de la sustentabilidad ambiental y la soberanía alimentaria. Parte de este ensamblaje son los lineamientos y definiciones de la Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria y los nuevos programas que estaban siendo desarrollados por INDAP.

En este ensamblaje también convergen los discursos de organismos internacionales como la FAO que han incorporado elementos del concepto de soberanía alimentaria en sus lineamientos, legitimando los enfoques que privilegian la producción local, la agroecología y la autonomía de los sistemas alimentarios. La adopción de esta perspectiva coincidió con la llegada al poder de un gobierno afín a estas ideas en 2022 y que ha diseñado políticas específicas para materializarlas. Simultáneamente, la crisis hídrica derivada de la sequía prolongada y las amenazas a la seguridad alimentaria provocadas por eventos externos contribuyeron a validar las demandas históricas de las organizaciones campesinas que cuestionan el modelo agroexportador. De esta manera, lo que solía ser una crítica marginal de los movimientos campesinos se transformó en una alternativa viable respaldada tanto por la legitimidad institucional como por la urgencia de la crisis ambiental, configurando así las condiciones para un ensamblaje alternativo que desafía el modelo predominante de producción agropecuaria. Hasta el fin del trabajo de campo, los lineamientos y programas generados por el gobierno de Boric no tenían ningún tipo de conexión con las iniciativas de la mesa de desarrollo rural, el Consejo Campesino de Coquimbo o el PREMST. Queda pendiente entonces indagar de qué manera los actores locales y regionales se podrán acoplar o no a este ensamblaje.

4.7. Ensamblajes de desarrollo, politización y visibilización de la pequeña producción agropecuaria

Los cambios en los discursos y lineamientos, junto con la creación o eliminación de programas de INDAP y otros servicios vinculados al Ministerio de Agricultura son ilustrativos de los distintos ensamblajes de desarrollo agropecuario que han emergido en Chile desde fines de la década de los ochenta. También son ilustrativos de la tensión permanente entre la visión de los pequeños productores/as como actores relevantes para el desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la producción de alimentos o como población en situación de pobreza que se debe atender por medio de políticas asistenciales. Estas tensiones se han traducido en la creación de múltiples categorizaciones de agricultores desde INDAP, entre ellas viable/ no viable, multiactivo/ comercial y microproductores/ productores familiares/ productores comerciales.

Los programas orientados a pequeños productores agropecuarios implementados durante la década de 1990 y principios de los 2000 constituyen un primer ensamblaje de desarrollo que tiene como principal foco la inserción de este grupo en la dinámica de los mercados internacionales apostando a la productividad y competitividad. Para esto, las principales herramientas han sido las asesorías técnicas especializadas y los créditos. En este ensamblaje, las organizaciones campesinas fueron un actor secundario hasta muy recientemente, cuando desde los distintos servicios públicos se ha buscado fortalecer la asociatividad para la producción y la venta.

Un segundo ensamblaje de desarrollo, promovido desde INDAP, pone el foco en el aumento de ingresos y la disminución de la pobreza. Este ensamblaje tiene una fuerte influencia de organismos internacionales que financiaron y establecieron los lineamientos estratégicos en los inicios de los programas. Para el caso chileno, la principal herramienta de INDAP ha sido el PRODESAL, cuyos componentes principales son la asesoría técnica y la entrega de recursos para la compra de insumos, equipamiento e infraestructura. Según las evaluaciones gubernamentales, estos programas no han cumplido sus objetivos, aunque, en el caso de los programas regionales como el PRODECOP permitieron el surgimiento de un tipo de práctica organizativa orientada a visibilizar la producción no industrial y buscar apoyo estatal para su subsistencia. Mientras los programas de INDAP se caracterizaron principalmente por instancias de participación técnica y despolitizada, los CDL y posteriormente la mesa de desarrollo rural y el PREMST le han dado relevancia al rol de las organizaciones campesinas en la creación y gestión de políticas para

pequeños productores. En consecuencia, los programas de desarrollo que surgieron para hacer frente a la exclusión de los grupos campesinos pobres han tenido un efecto politizador al generar las condiciones para la participación campesina, aunque al ser formalizados como política pública y absorbidos por INDAP tienden a despolitizarse.

Finalmente, en línea a lo planteado por Li (2017), es posible observar la emergencia de una narrativa alternativa a las descritas anteriormente, bajo dos formas diferentes. Un primer ensamblaje cada vez más consolidado es aquel que ha emergido del trabajo de las mesas de desarrollo rural en conjunto con el GORE, alcaldes y gobiernos provinciales. Algunos elementos relevantes de este ensamblaje son la Política Regional de Desarrollo Rural promulgada. También el PREMST y la implementación de las mesas de desarrollo rural a nivel comunal con que buscan generar iniciativas de desarrollo con un enfoque de recuperación y conservación ambiental y no solo productivista. En esta misma línea, desde el gobierno nacional también ha emergido un discurso alternativo que releva el rol de la agricultura familiar y la producción no industrial en la sustentabilidad ambiental y la seguridad y soberanía alimentaria. Este discurso se acerca a la visión de organizaciones campesinas de nivel nacional, regional y local, pero en la práctica aún no se ha traducido en cambios relevantes en la oferta programática. A diferencia del nivel regional, todavía no es posible vislumbrar la relevancia de las organizaciones campesinas y sus prácticas organizativas en este ensamblaje emergente.

Cabe destacar que esta diversidad de ensamblajes constituye una primera manera formal de acceso a recursos estatales, que en general requiere que los pequeños productores sean usuarios de INDAP y participen en intervenciones de más largo plazo. La coexistencia de múltiples enfoques de desarrollo refleja tanto la complejidad de las políticas públicas para el sector agropecuario y la persistencia de las tensiones entre las distintas visiones sobre el rol de los pequeños productores en el desarrollo nacional. La convivencia simultánea en el territorio de los distintos ensamblajes de desarrollo ha implicado que las organizaciones campesinas se adapten en función de las necesidades y oportunidades que presenta cada uno de ellos.

A modo de conclusión, en esta revisión de ensamblajes se observa que la agricultura familiar campesina como categoría de política pública volvió a ser relevante en la década de 1990, cuando se intentó evitar la descampesinización producto del modelo agroexportador. Ahora bien, el campesinado del siglo XXI es considerablemente diferente a aquel considerado inviable por el

régimen militar. Retomando a Cano Castellanos (2024b), este también es resultado de las políticas implementadas en los últimos 30 años, que en un contexto de neoliberalización promovieron los cultivos de exportación y se focalizaron en la población en situación de pobreza. Sus principales consecuencias fueron la degradación de los entornos biofísicos, el resurgimiento de la participación campesina con un carácter primordialmente apolítico y la segmentación de la población rural en función de la oferta de programas estatales. En el siguiente capítulo se abordará un cuarto ensamblaje que representa otra forma de acceder a recursos públicos, ampliando el panorama de las formas de vinculación con la estatalidad disponibles para las organizaciones campesinas en Coquimbo.

Capítulo 5. El ensamblaje para la supervivencia: La respuesta estatal a la escasez hídrica

A mediados del año 2016 visité la comuna de Canela con el fin de realizar un diagnóstico comunal. En esa ocasión, uno de los problemas emergentes fue la falta de agua potable en sectores que dependían de pozos y vertientes para su acceso. La sequía y el terremoto del año anterior habían secado varias de las fuentes de agua, lo que se tradujo en que el municipio comenzó a repartir agua en camiones aljibe a localidades rurales de la comuna. En julio de 2022 volví a la región para realizar una visita de pre-campo en el marco de la realización de esta investigación. En esa ocasión me reuní con Raúl en Monte Patria quien comentó que desde el sindicato al que él representa estaba tratando de gestionar “*ayudas que pueden venir por el tema de la sequía*”. Específicamente, en nombre del sindicato estaban tratando de conseguir apoyos de INDAP para sus usuarios, y con el municipio para quienes no son usuarios. Al año 2022 continuaba también la repartición de agua potable en camiones aljibe, lo que ya se había transformado en una actividad lucrativa para quienes reparten agua comprada por los servicios públicos o particulares⁷⁸.

Mientras visitaba la región en julio de 2022, también conversé con María de la Asociación Gremial de Comunidades Agrícolas de la Provincia de Limarí. Nos reunimos en la Casa del Comunero un día de semana, en el escritorio de María que se ubica justo a la entrada de la casa a modo de recepción. Además de este espacio hay una oficina cerrada y una sala que pareciera ser de reuniones, pero que en ese momento estaba ocupada con materiales para obras de riego. María me explica que estos materiales se compraron gracias al traspaso de recursos desde la gobernadora regional hacia la Corporación CALIDER⁷⁹. Como vicepresidenta de CALIDER y dirigente de la zona, María fue la encargada de coordinar un levantamiento de necesidades de habitantes de localidades rurales, la compra y entrega de los materiales.

Al final de mi visita a Coquimbo en julio de 2022 comenzó a llover. Al día siguiente, cuando ya me encontraba en Santiago, leí en la prensa que en las zonas más altas de la región cayó nieve. En los días siguientes, Raúl me comentó por *WhatsApp* que en Monte Patria la nieve fue bien recibida porque permitió asegurar reservas de agua para el resto del año, pero que también perjudicó los

⁷⁸ Este punto fue abordado en más detalle en el Capítulo 3.

⁷⁹ Corporación Alianza para la Innovación y Desarrollo Rural, Organización campesina de representación nacional.

cultivos de cítricos de algunos agricultores. Varios días después el Ministerio de Agricultura declaró zona de emergencia agrícola a casi todo el centro y sur del país, incluido Coquimbo. Esto a solicitud de los gremios agrícolas debido a que continuaron las nevadas y heladas (Silva, 2022).

Desde un inicio del trabajo de campo las “ayudas” fueron un tema común en las entrevistas y reuniones. Esta palabra hace referencia a apoyos estatales monetarios o no monetarios, por ejemplo, forraje para animales. Las ayudas pueden ser solicitadas por organizaciones a los municipios o servicios públicos de nivel regional o nacional, o también por los mismos municipios a otros organismos estatales para enfrentar eventos climáticos que van desde la prolongada sequía hasta inundaciones, nevazones o heladas.

Las observaciones preliminares del año 2022 dan cuenta de que las ayudas están estrechamente vinculadas a instrumentos como los decretos de catástrofe, emergencia o escasez hídrica, los fondos regionales de emergencia y los bonos de diversa índole, los que me resultó difícil de diferenciar entre ellos y comprender cómo operan. Muchas de las personas entrevistadas que no tienen cargos dirigenciales, no distinguen claramente qué apoyo proviene de qué institución, sino que hablan de las ayudas en general. Entre los dirigentes/as sí hay un conocimiento acabado al respecto, no obstante, como una observadora externa de este proceso, no fue hasta muy avanzado el análisis de información que pude tener una visión más clara y detallada respecto a los significados e implicancias de los distintos tipos de ayudas.

La entrega de ayudas a la población afectada por los distintos eventos climáticos son una forma específica de gestionar y entregar recursos, distintas a los programas de desarrollo analizados en el capítulo anterior. Estas se pueden analizar como un ensamblaje diferenciado de actores, regulaciones, instrumentos y recursos que tiene como objetivo hacer frente a una situación de crisis y vulnerabilidad, y que responden a un contexto particular. En este análisis hago reiteradas referencias al trabajo de Rojas (2019), quien estudia las políticas de asistencia a los pobres como instrumentos políticos mediante los cuales se transmiten ideas normativas sobre la sociedad, lo que las transforma en un campo de disputa. Para esto utiliza el enfoque de la antropología del Estado haciendo múltiples referencias al trabajo de Didier Fassin en Francia. En términos teóricos, se nutre además de la antropología política, la sociología de la asistencia y los estudios de los afectos. La autora plantea que, a inicios de la década de 1990, los altos niveles de pobreza en Chile llevaron a las autoridades de la transición a categorizar a la población pobre como víctimas de una

violación de sus derechos sociales y a asumir la superación de la pobreza como una responsabilidad moral y política. En este contexto, surgen las primeras políticas de carácter “promocional” que se fundamentan en la idea de que los individuos deben participar y comprometerse con mejorar su propio destino.

El estancamiento de la reducción de la pobreza a fines de la década llevó a que durante los 2000 se incorporara el principio de solidaridad en las políticas dirigidas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, sin embargo, esta adquirió un carácter neoliberal al ser asociada a la dimensión subjetiva e individual, consolidando la asistencia directa como principal herramienta de la intervención estatal (Rojas, 2019). La autora también plantea que, a diferencia de los primeros años de los gobiernos democráticos, la población pobre ya no se concebía como víctimas con quienes el Estado estaba en deuda, sino que su situación se atribuyó a la mala suerte individual. Esta lógica es clave para entender las ayudas de emergencia, ya que no existe un otro, ya sea actores o relaciones sociales, responsable de la situación de desigualdad o precariedad. Por el contrario, las ayudas se distribuyen bajo el supuesto que hay una coyuntura climática y/o de carácter biofísico que genera la necesidad de apoyos individuales en un momento específico.

La revisión de las ayudas de emergencia abre también la puerta para analizar cuál ha sido la respuesta estatal y de las mismas organizaciones campesinas a la situación de crisis hídrica que experimenta Coquimbo. En su análisis sobre las condiciones de acceso a la tierra de la población rural del Sureste de Asia, Li (2009a) se pregunta por las políticas de protección de aquellos grupos cuyos medios de subsistencia se han visto amenazados por procesos de desposesión de la tierra y la falta de oportunidades laborales. La autora plantea la importancia de que, al momento de generar políticas, estas trasciendan la valoración de las personas como trabajadores y consumidores y reconozcan el valor intrínseco de la vida humana.

La sequía y las condiciones de acceso y exclusión a la tierra y el agua de la población rural de Coquimbo, y más específicamente de los pequeños productores/as agropecuarios, han puesto en riesgo las posibilidades de subsistencia de este grupo. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran ha derivado en el surgimiento de demandas de acciones que protejan la vida de los habitantes rurales dirigidas en mayor medida hacia las instituciones estatales. En línea con lo descrito por Rojas (2019), la estatalidad ha respondido a ello a través de diversos instrumentos y recursos, que se enfocan en garantizar la supervivencia mínima de los campesinos/as y

pequeños/as productores de manera individual, pero no necesariamente las condiciones de producción.

En el presente capítulo se describe en qué consisten las ayudas asociadas a la sequía y otros eventos climáticos a las que pueden acceder los pequeños productores/as de Coquimbo, las estrategias utilizadas para su consecución y distribución y los actores involucrados en este proceso. Específicamente, argumento que este tipo de apoyos se han caracterizado por su carácter atomizado y de corto plazo, dilatando la generación de una respuesta estatal más contundente y efectiva a las causas y efectos de la crisis hídrica. Para esto retomo el trabajo de Olivier de Sardan (2021) quien plantea que en contextos de escasez de recursos e incoherencia de las acciones de las agencias de desarrollo y organismos estatales surgen configuraciones de gobernanza informales y paliativas. Estas se caracterizan por ser improvisadas y por depender enteramente de las relaciones personales entre actores, lo que las hace frágiles y cuestionables. En esta misma línea, planteo que la solicitud, definición y distribución de las ayudas de emergencia ha configurado un tipo específico de vínculo entre organizaciones campesinas y organismos públicos, el que difiere de aquellos evidenciados en los ensamblajes de desarrollo descritos en el capítulo anterior. Este se caracteriza por la informalidad, incertidumbre y dependencia de las relaciones entre dirigentes/as y autoridades de turno. El capítulo se divide en cuatro subsecciones que abordan los distintos instrumentos existentes, sus formas de operar y sus efectos en las prácticas organizativas y el actuar de las organizaciones campesinas.

5.1. La emergencia permanente: La relevancia de los decretos temporales de emergencia

Los decretos de escasez hídrica, catástrofe por sequía y emergencia agrícola son los instrumentos básicos que tiene el gobierno nacional para asignar facultades y recursos adicionales a los servicios en caso de contingencias climáticas, terremotos u otros eventos biofísicos. En palabras de un exdelegado Presidencial de la región *“dentro del Estado, la legalidad y la constitucionalidad de los actos es esencial, por lo tanto, para dar ayudas, no basta con generar ayudas en tiempos normales. Sino que hay que decretar catástrofe o decreto de zona de escasez hídrica”* (Entrevista ex Intendente Regional, enero 2023). Como se verá a lo largo del capítulo, la declaración de este tipo de decretos es fuertemente promovida por autoridades, gremios y organizaciones de nivel local, ya que permiten la asignación de recursos para financiar medidas como la entrega de agua potable en camiones aljibe. A continuación, se presenta una breve descripción de los tres tipos

principales de decretos que se han utilizado en la región, las facultades que estos otorgan y algunos de los efectos que han generado en relación con la distribución de recursos de emergencia en Coquimbo. Estos se presentan ordenados desde de lo más general a lo sectorial.

Decretos de catástrofe del Ministerio del Interior

Los decretos de catástrofe del Ministerio del Interior se promulgan en caso de sismo o “catástrofe natural”, definiendo expresamente las zonas geográficas afectadas. Estos decretos facultan a las autoridades a designar funciones y responsables, contratar servicios a través de licitaciones privadas o tratos directos, condonar el pago de impuestos a la propiedad y la renta, intereses y multas, entre otros (Decreto N°104 de 1977 del Ministerio del Interior sobre disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes).

Desde el año 2009⁸⁰ a la fecha, se han promulgado 19 decretos de catástrofe que incluyen algunas zonas o la totalidad de la región de Coquimbo. Trece de estos decretos corresponden a catástrofe por sequía, cuatro a catástrofe por sistemas frontales o eventos meteorológicos durante los años 2017, 2018 y 2024; y uno es un decreto de catástrofe por el terremoto ocurrido en septiembre de 2015. El primer decreto de catástrofe por sequía se promulgó en agosto de 2012 definiendo a la provincia de Limarí y las comunas de Illapel, Andacollo, Canela y La Higuera como zonas que *“han debido enfrentar una intensa y prolongada sequía, resultando fuertemente afectados los sectores agrícola, productivo, de ganado, de la pequeña minería, de riego, de energía eléctrica y otros”* (Decreto Supremo N° 856 de 2012 del Ministerio del Interior). El año 2013 el decreto se amplió a toda la región, momento a partir del cual se ha renovado todos los años de forma ininterrumpida.

Además de asignar recursos específicos, estos decretos permiten la condonación de deudas por impuesto territorial e intereses y multas de bienes raíces a pequeños y medianos agricultores, la suspensión de subastas de propiedades agrícolas con deudas de impuesto territorial y la condonación de intereses y multas por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas de agricultores. Medidas similares se han aplicado para pequeños mineros artesanales. Estos decretos

⁸⁰ La información presentada en esta subsección se obtuvo de los portales de transparencia que tienen documentos publicados desde 2009 en adelante, por lo que el análisis no considera años anteriores.

permiten además financiar la compra de agua y su distribución en camiones aljibe, la que se facilita debido a la autorización de realizar tratos directos con los proveedores, sin necesidad de licitaciones. Al año 2023, los decretos seguían replicando las mismas facultades y medidas.

Decretos de escasez hídrica del Ministerio de Obras Públicas

La promulgación de los decretos de escasez hídrica es una facultad que le otorga el Código de Aguas al Presidente de la República en base a la recomendación técnica de la Dirección General de Aguas (DGA) “*ante una situación de severa sequía*” (artículo 314 del Código de Aguas). Previo a la reforma al Código de Aguas, estos decretos autorizaban a la DGA a redistribuir las aguas de las OUA con el fin de disminuir los daños de la sequía, autorizar la extracción de aguas superficiales o subterráneas sin llegar a otorgar derechos de agua y, hacerse cargo de la distribución de las aguas en zonas donde no hubiese OUA constituidas. De esta forma, los decretos de escasez traspasan responsabilidades de administración de los derechos de escasez hídrica desde las OUA hacia el Estado (Pérez Silva & Castillo, 2023).

Si bien estos decretos están diseñados para operar durante un tiempo acotado, en Coquimbo se han promulgado de manera casi ininterrumpida desde el año 2010. En noviembre de 2010 se declararon zonas de escasez hídrica por seis meses la cuenca del Río Huatulame y Cogotí y las comunas de Los Vilos y Canela. Los decretos acotados a algunas cuencas o comunas y con una duración de seis meses se replicaron hasta el año 2014. Entre agosto de 2014 y mayo de 2018 se promulgaron nueve decretos con duraciones de tres a seis meses para casi todas las comunas de la región. Entre noviembre de 2018 y enero de 2022 se publicaron siete decretos que aplicaban a toda la región con una duración de seis meses. Desde julio de 2022 los decretos pasaron a tener una duración de un año, lo que se tradujo en la promulgación de un decreto en julio de 2022 y en agosto de 2023, ambos para toda la región. En agosto de 2024 se publicaron dos decretos con duración de un año, uno para la provincia de Limarí y otro para la provincia de Elqui.

Pérez Silva y Castillo (2023) evidencian que a nivel nacional ha habido un aumento de las declaraciones de escasez hídrica, pasando de 70 en 2018 a 180 en 2019, lo que equivale a un alza de un 157%. Al poner el foco en las regiones del país que concentran la mayor cantidad de actividad agrícola (Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins y Maule), este aumento equivale al 210% en el mismo periodo. Los autores también evidencian que desde el año 2015 hasta 2019, Coquimbo ha estado aproximadamente 300 días al año bajo decreto de escasez hídrica, lo que es mayor a

cualquiera de las otras regiones de estudio. En este contexto, los autores analizan la relación entre la declaración de escasez hídrica, el tamaño de las producciones agrícolas y la sobreexplotación de las cuencas. En base a los datos del periodo estudiado, concluyen que, en todo el país, la cantidad de explotaciones de gran tamaño se asocia positivamente a la existencia de una declaración de escasez hídrica, la cantidad de días que dura la declaración y la cantidad de declaraciones que se promulgan en un año.

De esta forma, Pérez Silva y Castillo (2023) establecen un vínculo entre el uso de las declaraciones de escasez hídrica y la presencia e influencia de agricultores de gran tamaño, generalmente, orientados a la exportación. Dado que los decretos de escasez permiten la extracción de aguas en condiciones de sequía extrema, esta presencia e influencia de la agroindustria se asocia además a un aumento en la demanda y sobreexplotación del agua. Los autores concluyen también que los decretos son un instrumento extremadamente vulnerable a las presiones políticas de actores locales. Esto incide en su distribución desigual a lo largo del país, ya que en zonas donde no hay agrupaciones y/o gremios organizados, o no hay autoridades locales interesadas en la actividad agrícola, no necesariamente se solicitan decretos. Específicamente en Coquimbo, la promulgación de estos decretos se ha traducido en que no se pueden constituir nuevos derechos de agua superficiales y en el fomento por parte de la DGA de la constitución de comunidades de aguas subterráneas.

La reforma al Código de Aguas aprobada durante 2022 introdujo dos modificaciones relevantes relativas a los decretos de escasez. Por una parte, se extendió el periodo máximo de duración de los decretos de seis meses a un año. Segundo, se introdujo la exigencia de los acuerdos de redistribución de aguas a las Juntas de Vigilancia, priorizando la subsistencia y el consumo humano. Se mantiene la facultad de la DGA de autorizar la extracción de aguas superficiales y subterráneas sin llegar a constituir derechos de aprovechamiento, no obstante, se les da preferencia a los usos de consumo humano, saneamiento y al uso doméstico de subsistencia. Todas estas variaciones están incorporadas en los decretos de escasez que se han promulgado en la región desde 2022. A principios de 2024 todavía no se habían aprobado todos los acuerdos de redistribución de las Juntas de Vigilancia de la región, por lo que no es posible sacar conclusiones respecto a la efectividad de esta medida.

Decretos de emergencia agrícola del Ministerio de Agricultura

Los decretos de emergencia agrícola son el instrumento con el que cuenta el MINAGRI para asignar recursos especiales en caso de ocurrencia de eventos climáticos que afecten la actividad agrícola, ganadera y forestal de una zona específica. Los recursos destinados para estas situaciones forman parte del presupuesto de emergencia del Ministerio e INDAP. El decreto de emergencia es firmado por el Ministro/a de Agricultura a solicitud del Delegado/a Presidencial Regional y debe especificar la causa de la emergencia, por ejemplo, escasez hídrica, nevazones, heladas o sistemas frontales, y las zonas afectadas. A septiembre de 2024 se encontraban vigentes decretos de emergencia por escasez hídrica en 11 de las 16 regiones del país. En cinco de estas regiones, entre ellas Coquimbo, la emergencia hídrica se promulgó para toda la región (MINAGRI, 2024).

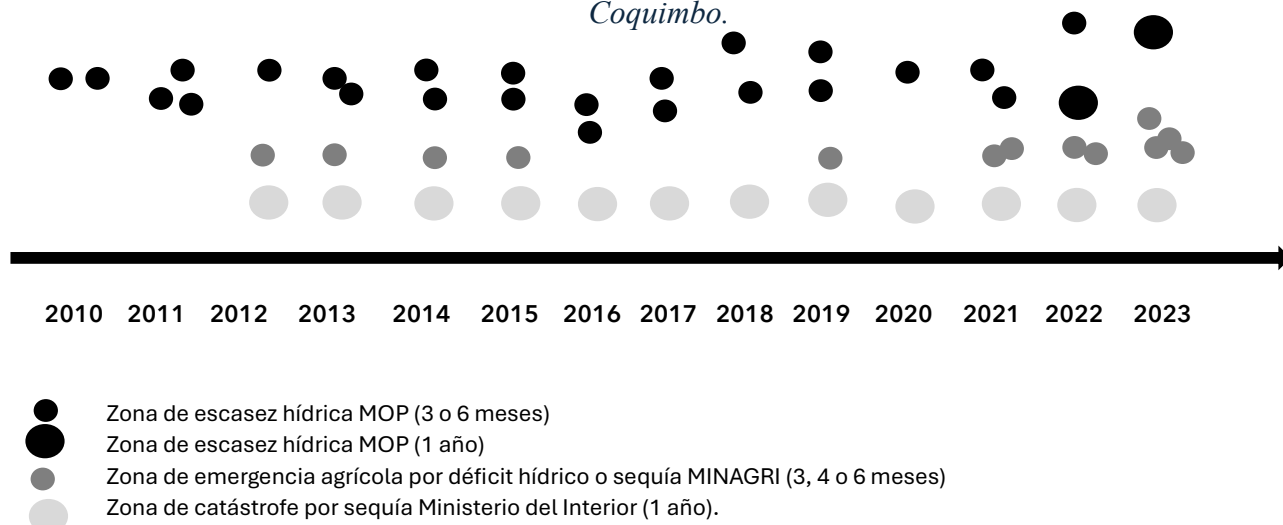
A partir del año 2009, en Coquimbo se han promulgado 17 decretos de emergencia agrícola; 14 de ellos por déficit hídrico y sequía, uno por inundaciones en 2017, uno por nevadas y heladas en 2018 y uno por déficit de horas frío en 2024. Uno de los decretos de emergencia por déficit hídrico de 2022 incluyó además como causa de la emergencia, las “externalidades del mercado mundial de fertilizantes”. Todos estos decretos establecen la entrega de ayudas para productores agrícolas, apícolas, forestales, crianceros y/o habitantes de las zonas rurales según el tipo de emergencia. El tipo de ayudas entregadas en general consiste en forraje, alimentos para animales y/o bonos. El año 2014, por ejemplo, se entregó una ayuda a los crianceros que consistía en el pago de la tasa para cruzar a Argentina durante las veranadas y un bono de transporte de US\$ 210 para el traslado. En 2022 también se entregó un bono de veranadas y un bono de US\$ 314 para paliar el déficit hídrico. El 2023, a través de la Subsecretaría de Agricultura se entregó alimento para animales. Estas son el tipo de ayudas que Francisca, dirigente de una agrupación comunal de crianceros está constantemente gestionando para los miembros de su asociación. Esta labor también derivó en que, a mediados de la década de 2010, como agrupación solicitaran la instalación de una sucursal del Banco Estado en su comuna para poder cobrar los bonos y no gastar parte del dinero recibido en el traslado a otras localidades.

El tabú de la desertificación

La constante promulgación de decretos de emergencia o catástrofe de diversa índole refleja la forma que ha tenido la estatalidad de abordar la escasez hídrica en Coquimbo. La Figura 3 sintetiza los decretos promulgados para la Región de Coquimbo por motivos de sequía y/o escasez hídrica

que autorizan la entrega de ayudas individuales por periodos acotados, los que alcanzan más de 50 en el periodo 2010 y 2023.

Figura 3. Línea de tiempo de la promulgación de decretos de emergencia en la Región de Coquimbo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Portales del Transparencia del MOP, MINAGRI y Ministerio del Interior.

Desde el año 2015, el CEAZA, organismo encargado de monitorear las variaciones en el clima y disponibilidad de agua en la región, ha sugerido que ya no se puede hablar solo de sequía, sino que para el caso de Coquimbo se debe utilizar el concepto de desertificación. De hecho, al final de cada uno de sus informes mensuales incorpora el siguiente párrafo: *“Se sugiere acuñar el término «desertificación», «híper-aridez» o bien «aridización» de la Región de Coquimbo, ya que el concepto sequía, debido a la magnitud, espacialidad y temporalidad que implica no resulta adecuado como descripción de la situación que tiene la Región”*. Ahora bien, entre algunos funcionarios entrevistados se reconoce que desde los organismos públicos se ha rehuído el reconocimiento de la región como una zona desértica, ya que de ser así la sequía dejaría de ser una emergencia y se perderían los recursos asociados a la promulgación de los decretos.

Estos decretos, que fueron diseñados para implementarlos de manera extraordinaria y por periodos acotados, se han transformado en el escenario regular de la región, hecho que se ha vuelto problemático por diversos motivos. Por una parte, en línea con lo planteado por Pérez Silva & Castillo (2023), son instrumentos susceptibles a las presiones políticas de organizaciones de productores con mayor influencia, lo que se realiza principalmente mediante reuniones con autoridades o publicaciones en medios de comunicación. En consecuencia, los decretos de

emergencia no necesariamente se distribuyen de manera equitativa entre todas las zonas afectadas por la sequía.

Una segunda implicancia atribuible a la extensión de estas medidas temporales es la demora en generar soluciones de largo plazo que requieren de grandes inversiones o cambios en las formas de producción. Rojas (2019), en su análisis de los programas de superación de la pobreza, reconoce como primera operación de la estatalidad la definición y reconocimiento de los potenciales beneficiarios/as utilizando criterios supuestamente racionales⁸¹. La autora plantea que este es un acto político, ya que el Estado identifica a quienes son sujetos de intervención y los invita a participar, lo que se traduce en que estos quedan sujetos a la voluntad de los organismos públicos de ayudarlos a superar su situación de pobreza. La promulgación de los decretos de emergencia se puede considerar un proceso similar. Al identificar las zonas y temporalidades específicas que se consideran como de emergencia con los criterios que establece cada ley o reglamento, la estatalidad reconoce y singulariza a quienes requieren ayuda. En este proceso, se especifican las variables físicas particulares (cantidad de agua en los embalses o niveles de precipitación) que justifican la entrega de ayudas. En este contexto, la declaración de emergencia se puede considerar el mecanismo a través del cual se libera de responsabilidad a los múltiples actores que pueden estar contribuyendo a la escasez hídrica, incluidos los mismos organismos públicos y productores/as que gestionan y reciben las ayudas. A partir de este momento, se abre la posibilidad de gestionar ayudas y las zonas declaradas como de emergencia quedan a la espera de las acciones que realicen los servicios correspondientes.

Esta estrategia se puede asociar a lo que Li (2017) denomina la gestión de la población excedentaria para el capital, en referencia a aquellos grupos cuyas actividades no son funcionales para la acumulación de capital. En el caso de Coquimbo, si bien este mismo grupo es sujeto de políticas estatales de desarrollo, tal como se abordó en el capítulo anterior, estas no han incorporado en su diseño la escasez hídrica de la zona, lo que a su vez los hace sujetos de iniciativas para la subsistencia, como la entrega de agua en camiones. En palabras de una dirigente de la provincia de Choapa:

⁸¹ La autora hace referencia a la Ficha de Protección Social, sistema de medición de la vulnerabilidad que operaba previo a la creación del Registro Social de Hogares.

“(...) 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 a Lorena, dirigente provincia de Choapa, enero 2023).

Para Lorena, esta dilatación de la implementación de medidas de fondo se relaciona también con motivaciones políticas, ya que en periodos de elecciones se priorizaría la entrega de bonos, ayudas no monetarias o proyectos de corto plazo, posponiendo las inversiones en infraestructura de mayor envergadura que no se alcanzan a completar dentro de un ciclo electoral (Sagredo, 2023). Se intuye aquí un vínculo entre las iniciativas de las autoridades y los resultados electorales, el que se puede asociar a prácticas de clientelismo, punto que se abordará en mayor detalle en siguientes subsecciones. La excepción a la tendencia de finalizar inversiones dentro del marco temporal de un gobierno ha sido el proyecto de construcción de una planta desaladora que comenzaría a operar en 2029. A continuación, se describen los discursos y tensiones que han emergido en torno a la construcción de la planta, los que reflejan las distintas visiones de los actores involucrados respecto a cómo se debe gestionar la crisis hídrica en el largo plazo.

La planta desaladora como la “bala de plata” para solucionar la crisis hídrica

En enero de 2024, en una visita a la región, el Presidente Boric anunció la licitación para la construcción de una planta desaladora multipropósito en la comuna de Coquimbo. Con esta planta se busca abastecer de agua potable a las comunas de Coquimbo, La Serena y Ovalle, beneficiando a más de 500,000 personas. Adicionalmente, se anunció la instalación de tres plantas de menor tamaño para abastecer a los Servicios Sanitarios Rurales de Elqui y Limarí (MOP, 2024b). Esta noticia llega 14 años después de la primera declaración de escasez hídrica en la región y 12 años después de las primeras declaraciones de emergencia agrícola y catástrofe por sequía, periodo en el cual han ejercido el poder cuatro gobiernos de tres conglomerados partidistas diferentes.

La construcción de las plantas en general fue bien recibida tanto por autoridades regionales como por dirigentes gremiales, sin embargo, también se levantaron diversas inquietudes (Sagredo, 2025). Un espacio donde estas inquietudes se vieron reflejadas fue en la Sesión especial de la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado realizada en Ovalle en enero de 2024. Una de ellas tiene que ver con el hecho de que las obras requieren un periodo de licitación y estudio previo, además de la construcción, por lo que recién podrán comenzar a funcionar en 2029. En esta

línea, la presidenta de la SAN planteó la necesidad de contar con medidas que ayuden a paliar las demandas de corto plazo de los medianos y grandes agricultores:

“La gente está muy desesperada y no le puedo decir que se va a estudiar en 22 meses [la planta desaladora], eso no lo acepta ya. Este problema creo que tenemos que tal vez hoy día mismo tomar medidas para poder llevar un poquito de alivio. Señor Delegado [presidencial regional] sabe lo que hemos pedido, especialmente todo lo que tiene que ver con la parte que más angustia, que son los remates de las propiedades agrícolas, el pago de los impuestos, el pago de las contribuciones” (Transcripción de intervención de Presidenta de la SAN en sesión de Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado, Ovalle, enero 2024).

La exención del pago de impuestos territoriales, y de las multas e intereses asociados al no pago de estos, es una medida que ya se había aplicado para los pequeños y medianos productores/as agrícolas desde el año 2014. Al no haberse replicado para los productores de mayor tamaño, se transformó en una de las principales demandas de este grupo durante el año 2023 dada la imposibilidad de producir por falta de agua. En esta misma línea, una empresaria agrícola de Monte Patria habló específicamente de los efectos de la disminución de las lluvias en la capacidad de producir y en el empleo en la región.

“Yo entiendo también que hay muchas necesidades, pero sabes qué es lo que va a pasar (...), es que el valle se está muriendo y con ello nos vamos a morir nosotros. Y cuando vengan ustedes con la planta desaladora, con la carretera hídrica, con no sé qué cosa más, nosotros ya no vamos a estar, ni van a estar los campos. Porque los campos están muriendo. Sabes que nosotros contratábamos casi 300 personas, pues ahora tenemos 80 en total. El campo del lado mío, al lado, tenía 220 hectáreas plantadas. ¿Sabe cuánto tiene ahora? ¡36! ¡36! ¿Por qué? Porque el resto no le alcanza. Pero cuántas, dice [alguien], pero para qué plantaron tanto. ¿Y cuánta gente trabajaba ahí? Trabajaban más de 400 personas. Pues ahora no están contratando a nadie, están trabajando con la gente de planta. Entonces, por favor, y yo se lo pido (...) los Senadores, los Diputados, el Delegado presidencial, ustedes pueden hacer notar el drama social que se está gestando arriba [en la zona alta del valle] y eso no lo está viendo nadie”. (Transcripción de intervención de empresaria agrícola en Sesión de Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado, Ovalle, enero 2024).

Otra de las inquietudes que se levantó en esta instancia tenía que ver con el hecho de que el agua generada por estas plantas tendría como principal destino el consumo humano. En esta línea, resulta ilustrativa la intervención del Senador del Partido Demócratas⁸² Matías Walker, hermano de Antonio Walker, ex Ministro de Agricultura en el segundo gobierno de Sebastián Piñera y actual presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura:

⁸² Partido conformado principalmente por miembros del Partido Demócrata Cristino que renunciaron durante 2022.

“A ver yo quiero valorar la presentación de la Ministra [de Obras Públicas]. Efectivamente la Ley 21,639 que aprobamos en el Congreso permite al Ministerio de Obras Públicas llevar a cabo procesos de construcción de plantas desaladoras directamente, o a través del sistema de concesiones y, llenando un vacío legal, nosotros dejamos establecido que el objetivo principal de estas plantas multipropósito tiene que ver principalmente con el consumo humano. Y subrayo la palabra principalmente porque siempre, y en la discusión del proyecto de ley, siempre hablamos de planta multipropósito. Entonces está bien, yo entiendo su presentación, y le saqué una foto cuando usted Ministra se refiere a la planta desaladora para consumo humano (...). Pero yo la insto, y ojalá sea parte de los acuerdos de esta comisión, el no abandonar el carácter multipropósito que deben tener estas plantas. Mire todos los vecinos, la gente de Monte Patria, de Punitaqui, de Río Hurtado, también los amigos que vienen del valle del Elqui, de la provincia del Choapa, saben lo que significa la agricultura en la Región de Coquimbo. Saben lo que significa la agricultura, por ejemplo, para el comercio. Cuando se resiente la agricultura, se ha enfermado la región. Y necesitamos hacer todos los esfuerzos posibles para que las plantas sean multipropósito”. (Transcripción de intervención del Senador Matías Walker en sesión de Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado, Ovalle, enero 2024).

Se observa en esta intervención la demanda de que las plantas desaladoras tengan como destino no solo el consumo humano, sino también la agricultura. Se hace referencia además a la actividad agrícola como un elemento constitutivo de la región, que garantiza su prosperidad y, por ende, como una actividad que también debe ser priorizada al momento de planificar la inversión en nueva infraestructura (Sagredo, 2025). El Senador Walker no especifica si al hablar de agricultura se refiere a la pequeña agricultura familiar o a la industria agroexportadora. No obstante, la pequeña agricultura es una actividad de muy baja relevancia económica en la región, ya que la mayor parte de la actividad agrícola se da en los grandes predios, por lo que se podría concluir lo segundo.

En esta reunión también se levantaron variadas inquietudes respecto a la ubicación y capacidad de estas plantas desaladoras y si, por ejemplo, se va a poder llevar agua a las localidades más cercanas a la Cordillera de Los Andes. Estas fueron presentadas principalmente por alcaldes, dirigentes de OUA y SSR, y no fueron resueltas en su totalidad por las autoridades presentes. La Ministra de Obras Públicas posteriormente aclaró que las plantas se están diseñando para que sean multi propósito, pero sin especificar cuáles serían los múltiples propósitos. También hizo mención al proyecto en estudio para la construcción de nuevos embalses, y a la habilitación de nuevos pozos que se inició durante 2023.

Entre las dirigentas del Consejo Campesino y algunos funcionarios con los que conversé a lo largo del trabajo de campo, la construcción de nuevos embalses y plantas desaladoras no necesariamente se percibe como una solución adecuada. Por una parte, porque no hay claridad cómo se van a

distribuir las aguas de las desaladoras y los nuevos embalses, por lo que se asume que estas van a ir en beneficio de las grandes plantaciones agrícolas. Segundo, porque para acumular agua en los nuevos embalses, de todas formas, se necesita que llueva, algo que actualmente no está asegurado. Este punto fue destacado por la Presidenta del Consejo Regional Campesino en la reunión con la comisión senatorial, recalcando la necesidad de no sobreexplotar el recurso hídrico:

“Yo he echado de menos, por ejemplo, que nos hagamos cargo de la situación que estamos viviendo. Pareciera que no hay cambio climático, no sé, nos paramos a pedir más agua, más agua, y no nos hacemos cargo de la realidad. El presidente de esta comisión sabe que el Consejo Regional Campesino, cuando se armó la Política Rural el 2004, los campesinos y campesinas ya partían de esta disminución de la pluviometría en la región. Y hacía propuestas. Nos gastamos el agua sobreexplotada, sobreexplotamos el agua, la Tierra, y estas son las consecuencias que estamos viviendo hoy día. Y no nos hacemos cargo, seguimos en la misma línea (...). Los campesinos somos habitantes del territorio, a diferencia de los empresarios que vienen de más allá, de más lejos, nosotros vivimos allí y necesitamos que nuestro hábitat nuestra forma de vida se mantenga (...). Pareciera que el sistema político como que no tiene las herramientas, como que no tiene ganas. (...) Entonces ahí hay un abandono. Nosotros nos sentimos que no contamos, que no somos visibles”. (Transcripción de intervención de Presidenta del Consejo Campesino en sesión de Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado, Ovalle, enero 2024).

En conclusión, si bien la planta desaladora se ha presentado como una acción estatal para hacer frente a la falta de agua en el largo plazo, no existe claridad ni acuerdo entre las autoridades, organizaciones campesinas, comités de APR y gremios agrícolas respecto a su objetivo. Algunos quieren priorizar el consumo humano y la disponibilidad de agua para los APR y SSR. Algunos parlamentarios y actores empresariales promueven el carácter multi propósito de estas plantas con el fin de no afectar la producción y el empleo agrícola en la región. Por último, desde el Consejo Campesino cuestionan que esta infraestructura solo se use para mantener el modelo de desarrollo agrícola exportador que se considera uno de los principales factores que han agravado la crisis hídrica. Ahora bien, la planta desaladora fue el primer anuncio oficial de una intervención estatal de gran escala relativa a la situación de sequía y escasez hídrica. Este se contrapone a las muy variadas y acotadas ayudas que se entregan en el marco de la promulgación de decretos de emergencia, las que describo en la siguiente subsección.

5.2. Atomización de los recursos para enfrentar emergencias

En julio de 2022, CEAZA publicaba en su boletín climático que *“el estado actual del sistema hidrológico de la Región de Coquimbo se encuentra en una situación muy delicada debido a las precipitaciones bajo lo normal que se han registrado desde el año 2018 (...)”* (CEAZA, 2022a, p.

2). En el mismo boletín se evidencia que el déficit de precipitaciones del año anterior había sido de un 83%, lo que se tradujo en que por cuarto año consecutivo los caudales de agua se encontraban bajo su nivel normal, al 23% de su promedio histórico. Los embalses, por su parte, se encontraban a un 12% de su capacidad.

A inicios de 2022 el MOP había promulgado un decreto de escasez hídrica en Coquimbo con una duración de seis meses, el que fue renovado en julio por un periodo de un año. Posteriormente se sumaron una declaración de emergencia agrícola del MINAGRI por los efectos del daño productivo derivados del déficit hídrico, la que definió la entrega de ayudas a productores forestales, agrícolas, apícolas y ganaderos. Por último, en septiembre de 2022, el Ministerio del Interior promulgó una declaración de zona de catástrofe para toda la región, la que ratificó todas las medidas previas que se habían tomado para hacer frente a la “prolongada sequía”.

Todos estos decretos y declaraciones se tradujeron en que el año 2022 se entregaron múltiples ayudas provenientes de diversos servicios. En primer término, desde el GORE se entregaron materiales para riego enmarcados en el proyecto “Apoyo social a familias en fuentes y distribución de aguas en las provincias de Elqui y Limarí” que se adjudicó a CALIDER a través de un fondo social del año 2021. En total, se repartieron US\$181,000 a 557 familias de comunidades agrícolas de Elqui y Limarí. El fondo estuvo especialmente orientado a personas que no fuesen usuarios de INDAP y que, por ende, no hubiesen recibido apoyos de ese servicio. Los materiales entregados, los mismos que estaba repartiendo María cuando la visité en julio de 2022, consistieron en estanques verticales, bombas, mangueras, geomembranas y forraje para animales (GORE Coquimbo, 2022).

Los recursos de este proyecto provenían del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este fondo, establecido por ley, permite el financiamiento de servicios públicos, infraestructura de salud y educación y proyectos de fomento productivo de nivel regional con el objetivo de promover el desarrollo territorial. El 90% de este fondo se distribuye a través de proyectos y el 10% restante se entrega directamente a los Gobiernos Regionales, del cual 5% se debe destinar a iniciativas para mejorar la eficiencia y 5% a gastos de emergencia. En general, parte de este 5% de emergencia es administrado directamente por el GORE y otra parte se reparte entre los municipios de la región.

El año 2020, por ejemplo, el GORE destinó cerca de US\$3.1 millones de fondos de emergencia a iniciativas para paliar la situación de sequía, entre ellas, construcción de estanques, compra de

alimentos para animales, limpieza de canales y estanques de repuesto para los sistemas de APR (Ministerio del Interior, 2020). El año 2021, se repartió aproximadamente US\$1 millón entre los municipios, los que se podían destinar a la compra de alimentos para personas y animales, infraestructura para la distribución y almacenamiento de agua y maquinaria de limpieza. Otros US\$ 2.2 millones se utilizaron para la compra de geomembranas, equipos de bombeo, el pago de un bono a crianceros que no pudieron cruzar a Argentina a las veranadas por el cierre de fronteras debido a la pandemia de COVID-19, y el pago de la deuda que tenían las comunas por la distribución de aguas en camiones aljibe correspondiente al periodo 2018-2019 (Acuerdo N° 11176 Consejo Regional de Coquimbo, enero 2021). El año 2022, se repartieron US\$3.1 millones a los municipios y US\$789,000 para libre disposición del Gobierno Regional.

Ese mismo año, INDAP generó un fondo de emergencia de más de US\$31 millones que se distribuyó a lo largo de todo el país con el fin de enfrentar la sequía y escasez hídrica, efectos del COVID-19 e incendios forestales, además de la mencionada crisis de fertilizantes. De este total, a la región de Coquimbo se le asignaron US\$1.7 millones a repartir entre 6,723 usuarios, los que se destinaron para la compra de alimentación para animales y abejas y la rehabilitación productiva posterior a los incendios forestales que son comunes durante el verano (INDAP, 2022).

El año 2022, también se implementó el programa Siembra por Chile. Esta fue una de las primeras medidas del recién inaugurado gobierno de Gabriel Boric. La iniciativa tenía por objetivo fomentar la reactivación económica y la rehabilitación productiva del sector agrícola luego de la pandemia del COVID-19 y el aumento de la inflación. Uno de los componentes del programa repartió US\$6.6 millones para la compra de materiales para enfrentar el déficit hídrico. Específicamente, se entregaron aproximadamente US\$ 200 por persona que se podían utilizar para comprar forraje, alimentación para animales, insumos productivos o de riego. En Coquimbo, se entregó un total de US\$ 702,000 a 3,348 usuarios.

Un segundo componente consistía en la entrega de un incentivo de US\$209 para la reactivación de cultivos tradicionales (cereales, maíz, arroz, viñas y papas) en el que no se incluyó a la región de Coquimbo. En esta línea, se entregaron créditos del Banco Estado a cerca de 3,500 usuarios de INDAP en todo Chile. Dada el alza de precios de fertilizantes, también se repartieron US\$10.4 millones para la compra de fertilizantes químicos o biofertilizantes, asignando US\$209 a cada beneficiario. En Coquimbo se entregaron US\$510,000 para 2,729 usuarios (INDAP, 2022). En

algunas de las entrevistas realizadas durante 2023 a funcionarios de INDAP y agricultores, se mencionó la entrega de este bono que para la región alcanzó un monto de US\$187.

También en el marco de Siembra por Chile, la Subsecretaría de Agricultura entregó un bono de US\$314 a productores agrícolas no usuarios de INDAP, el que pagaron los municipios. A través de las SEREMI, se entregaron también sacos de fertilizantes a productores no INDAP de las 16 regiones del país. En 13 regiones, entre ellas Coquimbo, se repartieron bonos de US\$629 por hectárea a agricultores/as afectados por una plaga de nematodo⁸³. Y específicamente en Coquimbo, se entregó un bono de US\$1.3 millones a 404 crianceros para la compra de insumos alimenticios durante las veranadas (Subsecretaría de Agricultura, 2022).

En julio también llovió y cayó nieve en algunas zonas altas de la región. En este contexto, la CNR realizó un concurso de emergencia para pequeños productores y usuarios de INDAP de las regiones de Atacama y Coquimbo con el objetivo de financiar la rehabilitación de canales afectados por las lluvias, a través del cual se repartieron US\$360,000 en 60 proyectos para Coquimbo. De esta forma, en un corto periodo de tiempo se entregaron ayudas de emergencia por dos motivos diferentes. El encargado de PRODESAL-PADIS de una comuna de la provincia de Limarí describe cómo en su comuna se dio un traslape de ayudas:

“Hace 10 años que estamos en sequía y todos los años se entregan bonos por sequía. Creo que los últimos 10 años solo un año no se entregó bono por sequía (...) y el año pasado, a mitad de año se entregó, no sé por qué razón el bono por sequía se atrasó, se entregó por ahí ponte tú en mayo, venía atrasado del año anterior, no recuerdo. Y justo el 14 de julio llueve. Y llovió harto. Entonces fue chistoso porque estábamos en una reunión con dirigentes y toda una mesa de estas comunales rurales, y el jefe de área [de INDAP] dijo que podíamos hacer una entrega de unos bonos, entonces un bono era por sequía. Pero de atrasito venía un bono por lluvia (...) Hasta la misma dirigente, le dijo: ‘Pero o sea ¿un bono porque llueve y un bono porque no llueve?’ Entonces se cuestionó. De hecho, el bono de lluvia se eliminó (...). Al final de cuentas, claro, el bono de lluvia famoso se reformuló y en rigor no era un bono de lluvia, sino que era un bono para la gente que le nevó para la parte alta donde no nieva, donde no suele nevar habitualmente”. (Entrevista coordinador PRODESAL-PADIS provincia de Limarí, septiembre 2023).

En 2022 se entregaron casi US\$ 6 millones en ayudas destinadas a paliar los efectos de la sequía y otras emergencias entre los pequeños productores agropecuarios, repartidos entre diversos servicios y/o programas. Los montos entregados por cada servicio se dividen entre más de 20,000 de usuarios. En la Tabla 9 se observa que, con la excepción del bono para las veranadas de los

⁸³ Esta plaga afectó principalmente los cultivos de frutillas o fresas, disminuyendo su crecimiento.

crianceros, de manera independiente, ninguna de las ayudas entregadas superaba un sueldo mínimo del año 2022 (US\$480 aproximadamente). A esto se suman los US\$ 3.9 millones del fondo de emergencia del Gobierno Regional que en su mayoría se reparte entre los municipios.

Tabla 9. Síntesis ayudas de emergencia entregadas a pequeños productores agropecuarios de la Región de Coquimbo durante 2022.

Nombre ayuda	Descripción	Institución de la que provienen los recursos	Monto total en US\$	Cantidad de beneficiarios	Monto por persona/ OUA en US\$
Apoyo social a familias en fuentes y distribución de aguas en las provincias de Elqui y Limarí	Materiales para Riego	GORE	\$181,000	557 habitantes de Comunidades Agrícolas	\$325
Fondo de emergencia INDAP	Alimentación para animales y abejas y la rehabilitación productiva posterior a los incendios forestales	INDAP	\$1.6	6,723 usuarios	\$250
Siembra por Chile/ Déficit hídrico	Forraje, alimentación para animales, insumos productivos o de riego	INDAP	\$702,000	3,348 usuarios	\$209
Siembra por Chile/ Crisis de mercado de fertilizantes	Bono para la compra de fertilizantes	INDAP	\$509,000	2,729 usuarios	\$186
Emergencias agrícola	Bono por escasez hídrica Bono por plaga de nematodo Sacos de fertilizantes	Subsecretaría de Agricultura	\$2.1 millones	7,282 usuarios no de INDAP	\$291
Bono veranadas	Bono para la compra de insumos alimenticios	Subsecretaría de Agricultura	\$539,000	404 crianceros	\$1,335
Concurso emergencia para rehabilitación de obras de riego	Rehabilitación de daños de canales producidos por lluvias	CNR	\$360,000	60 OUA	\$5,200 por OUA
Total			\$5.9 millones	21,043 personas 60 OUA	

Fuente: Elaboración propia en base a Balances de Gestión Integral INDAP, Subsecretaría Agricultura y CNR, 2022.

Durante el trabajo de campo fue posible evidenciar que las ayudas del MINAGRI se entregan en su mayoría a través de INDAP y van destinadas a sus usuarios/as. Retomando a Rojas (2019), a

través de este proceso la estatalidad identifica a quienes pueden ser beneficiarios/as de su ayuda, generando dos efectos principales. Por una parte, se individualizan las consecuencias de las desigualdades, en el caso de Coquimbo los efectos de la crisis hídrica, generando iniciativas para garantizar la supervivencia y no para solucionar el problema en el largo plazo. Por otra parte, el Estado asume un rol “protector” al reconocer la necesidad y distribuir apoyos. Quienes reciben la ayuda, en la mayoría de los casos, la agradecen. En este contexto, Rojas (2019) plantea que el discurso estatal se enfoca en los sujetos y en sus propias capacidades de cuidarse a sí mismos. La autora concluye que, en un contexto de neoliberalización de la política social, esta dinámica de entrega de las ayudas es una forma de generar un mayor control de la población.

Para quienes no son usuarios de INDAP, el proceso de reconocimiento por parte de los organismos públicos tiene un paso adicional, ya que son las organizaciones existentes en cada localidad las que piden o se les pide identificar a quienes pueden ser sujetos de ayuda. Cuando visité la región a inicios de 2023, dirigentes/as mencionaron que el año anterior les habían solicitado ayuda del MINAGRI o los municipios para definir las personas a quienes entregarles apoyos, especialmente para aquellos que no eran usuarios de INDAP. También se habían gestionado ayudas a través del municipio y el GORE. Se observa así que las dirigencias cumplen un rol de intermediación en el proceso de reconocimiento, ya que en base a la información que ellos/as entregan se definen los receptores de la ayuda.

Cuando las autoridades no han consultado con dirigentes/as y organizaciones quiénes son las personas que realmente necesitan apoyo y qué necesitan, en las tres provincias se repite la crítica de que las ayudas de emergencia llegaron a personas que no las necesitaban, o que no les servía. Por ejemplo, maíz a personas que tienen cabras, forraje a personas que no crían animales, o dinero cuando se necesitaban insumos. Se critican también los mecanismos de entrega a través de INDAP a quienes son usuarios, y del municipio o GORE a quienes no. A esto se suma que hubo personas que están registradas como usuarias de INDAP, pero que no recibieron ningún tipo de ayuda.

En síntesis, el año 2022, los pequeños productores agrícolas y crianceros de Coquimbo fueron receptores de una gran cantidad de apoyos dirigidos a paliar la situación de escasez hídrica y otras emergencias agrícolas. Sin embargo, se evidencia que estas se encuentran altamente atomizadas en distintos servicios, por lo que, en su mayoría, no alcanzan a cubrir un sueldo mínimo por persona beneficiada. En consecuencia, no es posible plantear que estas sean un aporte efectivo a la

subsistencia de quienes se han visto afectados por los distintos eventos climáticos. Entre los dirigentes/as que han participado en la entrega de estas ayudas, se plantea que los apoyos no necesariamente llegan a quienes más lo necesitan. Y entre quienes sí lo han recibido, se cuestiona la demora y la gran cantidad de trámites que se deben realizar para recibir los pagos. Por ejemplo, la necesidad de trasladarse desde las localidades rurales hacia las oficinas de área de INDAP para recibir o rendir los fondos, lo que implica costos en tiempo y traslados (Sagredo, 2023).

“Aquí creamos empleo”: Programa Pro-Empleo

Una última iniciativa de emergencia identificada durante el trabajo de campo es el programa Pro-Empleo. En toda la región se ven letreros de obras públicas con la frase “Aquí creamos empleo” que hace referencia al Programa Pro-Empleo Inversión en la comunidad del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Imagen 24). Este programa tiene como objetivo mitigar las altas tasas de desempleo en zonas determinadas, financiar la construcción de obras a nivel comunal mediante la contratación de trabajadores/as y generar empleos temporales formales (Subsecretaría del Trabajo, 2024).

Imagen 24. Aquí Creamos Empleo, Paihuano. Julio 2022.



Fuente: Fotografía de la autora.

El programa está disponible para todo el país, pero en Coquimbo se comenzó a ejecutar durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Una ex autoridad regional de la época comentó que en un principio se priorizaron las comunas que habían experimentado altos niveles de pérdidas de empleos agrícolas debido a la crisis hídrica, para lo cual se crearon 2,000 empleos.

Según datos de la Subsecretaría del Trabajo, en este primer periodo, la región recibió US\$ 1.3 millones, aumentando a US\$ 1.7 millones en 2018 (Subsecretaría del Trabajo, 2014). En 2021, la recién asumida gobernadora electa destinó US\$6.2 millones para 1,946 trabajadores (GORE Coquimbo, 2021). Estos recursos ya no provenían únicamente de la Subsecretaría del Trabajo, sino que se complementaron con recursos del Programa de Empleabilidad Regional financiado por el GORE. En abril de 2024, previo a la destitución de la gobernadora⁸⁴, el GORE aprobó recursos para aumentar los cupos a casi 2,500.

En las entrevistas y visitas a la región pude observar de primera mano algunas de las labores que realizan las personas contratadas por este programa, entre ellas, la manutención de áreas verdes y espacios públicos. En uno de mis traslados por la comuna de Monte Patria me llamó mucho la atención ver a dos mujeres barriendo una carretera. Estas labores, junto con la limpieza de iglesias y sedes, constituyen el tipo de tareas asignadas a trabajadores del Pro-Empleo, las cuales son severamente cuestionadas por las dirigentas del Consejo Campesino. Específicamente, se plantea sería posible generar empleos que contribuyan tanto a mitigar la escasez hídrica como a prevenir efectivamente la migración. Esta crítica va dirigida sobre todo a los municipios que es donde se definen los empleos a asignar.

Una línea del Programa Pro-Empleo que se considera más relevante, y que se puede vincular al modelo de desarrollo promovido desde el Consejo Campesino y la PRDR, es aquella impulsada por la Subsecretaría del Trabajo y que se ejecuta en conjunto con CONAF. Esta tiene como objetivo facilitar la integración laboral en actividades a realizar en Áreas Silvestres Protegidas por el Estado. Sin embargo, en comparación al Programa de Empleabilidad Regional, el presupuesto del programa es marginal, ya que para el año 2023 se asignaron US\$1.8 millones para todo el país (Subsecretaría del Trabajo, 2023). Entre las actividades que se realizan con estos fondos en la región está la construcción de canales, el cercamiento de áreas protegidas y la reforestación.

Rodrigo, dirigente de una asociación gremial y criancero de una comunidad agrícola de Monte Patria me comentó en una visita que él complementa sus ingresos con uno de estos trabajos. Rodrigo, sus padres y sus hermanos se han dedicado toda su vida a criar cabras y cultivar naranjos que uno de los hermanos vende en San Pedro de Atacama, a mejor precio de lo que los venderían

⁸⁴ En agosto de 2024, la gobernadora fue destituida de su cargo por el Tribunal Electoral a solicitud del Consejo Regional que la acusó de abandono de deberes.

en la región. También venden queso de cabra a intermediarios que llegan a comprar a su casa, la que se encuentra muy alejada de los centros urbanos. La falta de agua de los últimos años ha afectado su producción y los ha obligado a invertir en instalación de mangueras para trasladar agua desde un cerro a su terreno. Comenta que el año 2016 se acercó CONAF a la comunidad y vieron que en uno de los cerros había árboles nativos y disponibilidad de comuneros para trabajar en la reforestación y arreglo de diques. Al año 2023 continuaban trabajando en la reforestación con flora nativa de 30 hectáreas de la comunidad agrícola y la construcción de diques y estanques. Si bien Rodrigo valora positivamente este trabajo y el ingreso que le genera, no sabe si para el 2024 van a estar disponibles los recursos para continuar con el programa.

En síntesis, el programa Pro-Empleo constituye una iniciativa altamente valorada, a la cual las autoridades locales y regionales han procurado dar continuidad debido tanto a su relevancia en las comunas con mayores tasas de desempleo como a los réditos políticos y electorales que pueden obtener de su implementación. Sin embargo, desde las dirigencias campesinas se critica que los empleos generados con estos fondos no se enfoquen a resolver la falta de agua, el problema más grave de la región, algo que solo se ha abordado a través de la línea de CONAF. Otra característica relevante del programa es que, al buscar responder a la denominada situación de emergencia, son fondos que se deben gestionar anualmente con el GORE, la SEREMI del Trabajo y la Dirección de Presupuestos, por ende, los empleos generados tienen una duración de algunos meses. En consecuencia, al igual que con el resto de las ayudas de emergencia antes descritas, si bien se valora el aporte que se hace, en general este se percibe como insuficiente para enfrentar la sequía y el cambio climático, situaciones que han adquirido un carácter estructural en la región.

El rol de la estatalidad frente al campesinado en Coquimbo: ¿desarrollo o supervivencia?

En referencia a las poblaciones que ya no tienen acceso a medios de producción o a ingresos suficientes para su subsistencia, Li (2009a) se pregunta por la lógica política que subyace tanto a las iniciativas destinadas a garantizar la supervivencia como a aquellas situaciones en las que las autoridades gubernamentales optan por no intervenir, abandonando a ciertos grupos y dificultando su reproducción. Para el caso de Coquimbo, la respuesta estatal a la crisis hídrica se ha mantenido principalmente en el ámbito de la gestión de la emergencia por medio de la entrega de bonos y bienes o la suspensión de cobros. Esto se ha traducido en que es una respuesta atomizada en distintos servicios, cortoplacista y poco efectiva en solucionar el problema de la falta de agua. Sin

embargo, las políticas e iniciativas de desarrollo descritas en el capítulo anterior o el Programa Pro-Empleo-CONAF dificultan hablar de un abandono de esta población por parte del Estado, al menos en el ámbito discursivo. Por el contrario, la multiplicidad de actores involucrados, regulaciones y medidas administrativas que se renuevan año a año dan cuenta de que sí existe un ensamblaje que permite la persistencia de estas medidas.

Ahora bien, la falta de agua para el consumo humano y la producción agropecuaria en Coquimbo, y la subsecuente respuesta estatal a esta situación, llevan a preguntarse, cómo deben entenderse las magras intervenciones estatales. ¿Por qué siguen siendo tan limitadas? ¿Por qué no son cuestionadas desde el interior de la burocracia y por qué lejos de detenerse se reproducen? La respuesta a la persistencia de este ensamblaje puede en parte encontrarse en el trabajo de Mosse (2005) quien plantea que los modelos de políticas públicas no siempre generan prácticas específicas, sino que son estas prácticas las que sostienen los modelos de política pública. Esta propuesta resulta útil para comprender porque se continúan gestionando ayudas de emergencia a pesar de su limitado impacto. Al intentar darle coherencia y justificar la existencia de proyectos de desarrollo o políticas públicas, los actores involucrados pueden incluso articular acciones o principios contradictorios entre ellos (Mosse, 2005; Rojas, 2019). En el caso de las ayudas de emergencia en Coquimbo, la principal contradicción que se observa es que la ayuda entregada de manera individual genera mayor dependencia de la estatalidad. Este hecho se refleja, por ejemplo, en que las ayudas por sequía ya son algo esperado. Si bien es un hecho que Coquimbo se está desertificando, el reconocimiento formal de esta situación implicaría perder la posibilidad de promulgar decretos de emergencia y movilizar los recursos asociados.

En este contexto, la multiplicidad de ayudas de emergencia desplegadas durante 2022 puede interpretarse no solo como una respuesta estatal ante la crisis hídrica, sino también como un mecanismo que, de manera quizás no intencionada, tiene un efecto de subordinación de la población rural de Coquimbo. La atomización de los apoyos en múltiples servicios y programas genera una dependencia institucional que incide en las prácticas cotidianas de los pequeños productores/as, quienes, como se verá en la próxima subsección, deben someterse a los ritmos y lógicas institucionales. Paralelamente, las organizaciones locales y sus dirigentes se ven incorporados en esta dinámica asumiendo funciones de intermediación, identificación y validación de beneficiarios/as, lo que los convierte en actores clave del proceso de reconocimiento e

identificación. Esta dinámica se replica en el programa Pro-Empleo, que, si bien genera empleos temporales valorados por la población, reproduce la lógica de la emergencia permanente y la dependencia de gestiones anuales, manteniendo a los trabajadores en una situación de incertidumbre laboral. De esta forma, la entrega atomizada de ayudas funciona, más allá de sus objetivos explícitos de apoyo a la supervivencia, como un mecanismo que reduce las posibilidades de acción de personas y organizaciones, configurando sujetos cada vez más dependientes del aparato estatal y sus clasificaciones, mientras simultáneamente individualiza y despolitiza las causas estructurales de la crisis hídrica en la región.

Se evidencia entonces que en el marco de la acción estatal conviven distintos enfoques de trabajo y acciones dirigidos a la población rural y a los pequeños productores/as agropecuarios, algunos de ellos orientados al desarrollo y otros orientados a la supervivencia. Ahora bien, a diferencia con los ensamblajes de desarrollo, en los ensamblajes para la supervivencia las organizaciones campesinas, en sus diversas formas, cumplen un rol considerablemente más activo, situación que se describe en la siguiente subsección.

5.3. Incertidumbre, demoras y negociaciones: la dimensión política de la entrega de ayudas de emergencia

El boletín climático de CEAZA de julio de 2023 daba cuenta del déficit en precipitaciones y cobertura de nieve de la región (CEAZA, 2023b). Evidenciaba también que el nivel de los caudales se encontraba bajo el 50% en las tres cuencas de la región y que los embalses se encontraban a un 19% de su capacidad en la provincia de Elqui, al 8% en Limarí y al 25% en Choapa. La situación de Choapa era mejor que en el resto de la región debido a un sistema frontal y precipitaciones ocurridas durante junio. El boletín planteaba además que, dada la presencia del fenómeno de El Niño, lo más probable era que el año terminase con precipitaciones dentro de los rangos normales de la región. En las visitas que realicé a la región a inicios y mediados de 2023, varias personas expresaron sus expectativas de mayor precipitación ese año debido a la presencia de El Niño. Sin embargo, exceptuando las lluvias en Choapa, no llovió en la región en todo el invierno.

Por el contrario, entre julio y septiembre de 2023 una serie de lluvias intensas generaron inundaciones en ciudades, zonas rurales y plantaciones agrícolas de las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Ñuble y Biobío. Muchos en Coquimbo se lamentaban de que las precipitaciones se hayan concentrado hacia el sur y que no haya llovido en la región. Los daños

generados por los temporales derivaron en que el Ministerio de Agricultura e INDAP entregaron bonos y ayudas de emergencia para los agricultores/as de estas zonas, entre ellas, alimentación para animales, fondos especiales de la CNR para la limpieza de canales y la posibilidad de renegociar deudas con INDAP para quienes tenían créditos con el servicio. De esta forma, casi la totalidad del presupuesto de emergencia del MINAGRI se utilizó en la zona afectada, limitando los recursos disponibles para otras regiones. Mientras INDAP asignó US\$0 en recursos de emergencia para Coquimbo, la Subsecretaría de Agricultura destinó US\$931,000 al Plan Coquimbo, lo que representó una reducción de más del 50% del presupuesto de emergencia regional respecto a 2022. Esta situación generó una dinámica de solicitud de ayudas completamente diferente a la del año anterior, la que se tradujo en que, a fines de 2023, los agricultores/as y crianceros/as aún no habían recibido ningún apoyo para paliar la falta de agua.

A esto se sumó una modificación en el uso de los fondos de emergencia del FNDR. En el acta de la Mesa Regional de Desarrollo Rural de junio de 2023, se registró que el delegado presidencial, a solicitud de los alcaldes, explicó que, dado un cambio en la institucionalidad nacional para hacer frente a las emergencias y una negociación entre el Ministerio de Hacienda y los Gobernadores/as Regionales de todo el país, ya no existe un monto de emergencia para cada región. A diferencia de años anteriores, se acordó una glosa de emergencia para todo el país la que se repartiría según necesidad. Por ende, los recursos que se solían entregar a los municipios, y que en Coquimbo se habían utilizado para compra de alimentos y forraje, ya no estaban disponibles. El delegado agregó que se mantuvo un 2% que puede ejecutar directamente el GORE para mitigación y prevención de emergencias, y que del fondo nacional ya se había gastado más del 90% en las emergencias del sur. En la mesa de agosto⁸⁵, se generó una discusión entre el delegado presidencial y algunos de los alcaldes presentes que le exigieron al primero que aclarara a los dirigentes/as que los recursos utilizados para comprar alimentos en años anteriores ya no existían, y que el 2% que se distribuyó entre los municipios no se puede utilizar para este tipo de compras.

En conversaciones con dirigentes del Consejo Campesino, me plantearon la molestia con este cambio en la normativa y con el hecho de que algunos alcaldes no hayan abordado el tema en las

⁸⁵ Este cambio en la asignación de los recursos era uno de los temas en la tabla de la reunión. Puntualmente se quería evaluar la propuesta de hacer una consulta formal al Ministerio del Interior respecto al cambio, ya que la región se quedó sin recursos para paliar la falta de agua. Dada la extensión de esta reunión, el punto no se pudo abordar en detalle.

mesas de desarrollo rural comunales. Una de ellas criticaba que los recursos que sí llegaron se gastaron en radiotransmisores. En otra comuna, una dirigente se enteró por rumores que existían estos recursos por lo que en la mesa de desarrollo rural confrontó el alcalde para saber en qué se iban a gastar:

“La reunión pasada teníamos el tema que era la emergencia hídrica, estuvo la XX [directora regional de INDAP], estuvo el SEREMI de Agricultura en la reunión para ver qué respuesta iban a dar ellos, qué gestiones estaban haciendo para... si había algún bono de mitigación para los crianceros. (...). Y yo le llevaba papelitos en mano al alcalde del 2%, el 4% que le estaban entregando del Gobierno Regional, y cuánto [de esos recursos] le entró al municipio. Y yo pregunté en qué se gastaron esas platas (...). Yo se las llevaba ahí marcadito, su rayadito al alcalde. Que él tenía que hacer un oficio, mandarle al delegado presidencial, porque él tenía que ocupar de ese ítem de emergencia hídrica, que sí hay, para sacar plata para ayudar a la ruralidad”. (Entrevista a Lidia, dirigente ciancera provincia del Elqui, septiembre 2023).

Las quejas de los alcaldes hacia el delegado presidencial y de las dirigentas hacia los alcaldes dan cuenta de que los recursos de emergencia del FNDR eran fondos con los que se contaba para entregar ayudas a los pequeños productores y zonas rurales de la región. El cambio en la normativa implicó una pérdida de recursos y la necesidad de volver a relevar frente a las autoridades nacionales los efectos de la falta de agua.

Al analizar los programas de superación de la extrema pobreza implementados a inicios de los 2000, Rojas (2019) identifica como elementos clave de la ejecución la espera y la incertidumbre. La primera hace referencia a que los potenciales beneficiarios no postulaban a ser parte de los programas, sino que debían esperar a ser contactados por los funcionarios/as. Esto sucedía si cumplían con el puntaje requerido, el que era determinado por la Ficha de Protección Social. Dado que el puntaje dependía de un equipo distinto al equipo ejecutor, a los interesados nunca se les negaba la posibilidad de ser beneficiados, sino que se les decía que debían esperar a que los contactaran. Luego de la espera sucedía el acto de reconocimiento e incorporación al programa que para la autora implica un primer momento de subordinación.

La incertidumbre, por su parte, se asocia a la precariedad en términos de los bienes materiales que ofrecía el programa. El principal recurso con el que se contaba era la intervención de trabajadores/as sociales, quienes, en conjunto con las familias beneficiarias, podían buscar y postular a recursos o iniciativas de otros servicios. En este contexto, la autora plantea que la ejecución del programa se llevaba a cabo en el “marco de lo posible”. La autora concluye que la incertidumbre, respecto al acceso al programa y sus beneficios, también es un mecanismo de

gobierno y regulación de la población en situación de pobreza. Dada la falta de recursos y los cambios en la normativa respecto a la entrega de ayudas de emergencia, en Coquimbo se generó una situación de incertidumbre respecto a si estas se iban a entregar o no, y de espera ya que tampoco había claridad de si es que llegaban, cuándo y qué se entregaría. En este contexto, la gestión de las ayudas fue un tema central del trabajo de las organizaciones campesinas y de los espacios de diálogo e interacción con los servicios públicos durante la segunda mitad de 2023, lo que se justificó con el hecho de que, a pesar de la presencia de El Niño, la lluvia en la región fue menos de la esperada.

Adicionalmente, en octubre de 2024 se iban a realizar elecciones de alcaldes/as y gobernadores/as, y muchas de las autoridades en ejercicio iban a postular a la reelección o a la elección en cargos de mayor jerarquía. El contexto previo a las elecciones en el que se enmarca la gestión de las ayudas de emergencia permite reflexionar sobre el carácter clientelista de estas iniciativas, las que se caracterizan porque no enmarcarse en un programa o política pública, sino que son una entrega directa de bienes o recursos monetarios a las personas. En su estudio sobre el clientelismo en el campo chileno, que toma como uno de sus casos de estudio a Coquimbo, Durston (2006) define esta práctica como una forma de capital social individual y asimétrico que se basa en un intercambio relacional. Para el autor, el clientelismo no se traduce solo en el intercambio de favores por votos, sino que también es un vínculo afectivo o una extensión de las redes locales de colaboración hacia los organismos estatales, constituyéndose en una forma de integración de poblaciones marginadas. Durston (2006) también plantea que el clientelismo sería menos común cuando existen alternativas de acción colectiva.

Por otra parte, en su estudio sobre el vínculo entre concejales comunales y la población a la que representan en una región de la zona central de Chile, Luján Verón (2023) define el clientelismo como un conjunto de reglas estructuradas y recreadas en la vida cotidiana. Estas reglas están mediadas por la lógica del “don”⁸⁶, y no de la cuantificación o valorización económica, y son ambiguas y continuamente disputadas. El autor también concibe el clientelismo como una movilización de los actores por derechos concretos, la que en el caso estudiado por Luján Verón

⁸⁶ El autor hace referencia al trabajo de Marcel Mauss quien distingue los intercambios mercantiles que tienen como objetivo generar utilidades- y en los que los bienes intercambiados se pueden cuantificar y separar de sus portadores- de los intercambios basados en el don, en los que los bienes intercambiados son inseparables de las personas que los intercambian y que se regulan con una lógica de dar, recibir y devolver.

(2023) se relaciona con temas de acceso a la salud y vivienda, entre otros. De esta forma, para este autor, el clientelismo tampoco es únicamente un intercambio de favores por votos, sino que es una relación social en la que es relevante tanto aquello que se intercambia, como dónde, cuándo y cómo se llevan a cabo los intercambios clientelares. A diferencia de lo planteado por Durston (2006) respecto a la acción colectiva en contextos clientelares, Luján Verón (2023) concluye que el clientelismo es un fenómeno politizador porque obliga a las personas a recurrir a variadas estrategias, recursos y habilidades con el objetivo de levantar sus demandas económicas y de reconocimiento político.

Durante el segundo semestre de 2023 fui testigo de múltiples reuniones, solicitudes públicas a través de medios de comunicación y redes sociales, así como viajes a Santiago y Valparaíso⁸⁷ por parte de dirigentes campesinos y autoridades locales. Estas acciones tenían como objetivo gestionar con parlamentarios y autoridades del MINAGRI la entrega de ayudas de emergencia destinadas a los pequeños productores de la región. Dada esta situación, tomo como base el trabajo de Rojas (2019) y la conceptualización de Luján Verón (2023) de clientelismo para describir las estrategias y acciones realizadas en este periodo, y los resultados de ellas. Estas se describen de manera cronológica para dar cuenta de la creciente tensión generada por las demoras y falta de claridad de las autoridades en relación con la entrega de apoyos monetarios o bienes.

Agosto de 2023: Primeras gestiones para visibilizar la crisis hídrica

En agosto de 2023, el alcalde de Monte Patria convocó a una reunión con representantes de pequeños productores/as agrícolas, apícolas y ganaderos. En esta instancia, a la que asistí como observadora, había más de 20 dirigentes/as, y parte del equipo de fomento productivo y profesionales del PRODESAL-PADIS de la municipalidad. El alcalde explicó que convocó a esta reunión dada la situación de sequía y la falta de ayudas de las instituciones de nivel nacional. Mencionó una reciente aparición en la prensa en la que comentaba la situación crítica de la comuna, la que derivó en que lo llamaran a una reunión al Ministerio del Interior en Santiago, y a la que a su juicio había “*que ir la pelear*”. Agregó que “*parece que somos una región invisible*”, en referencia a que todas las ayudas de emergencia se destinaron a las zonas afectadas por las inundaciones.

⁸⁷ Ciudad donde se ubica la sede del Congreso Nacional.

Entre los temas y demandas que se levantaron en la reunión estuvo la situación de los crianceros que no contaban con alimentos para sus animales, la falta de agua para los agricultores que no habían podido regar desde hace varios meses, la necesidad de empujar la implementación de la política de desarrollo rural, regular las extracciones irregulares de agua, promover la construcción de una planta desaladora y declarar zona de catástrofe en la región debido al cierre de empresas agrícolas por falta de agua.

Cabe destacar que en esta y en todas las reuniones con autoridades que pude observar, los asistentes son dirigentes/as de organizaciones campesinas como asociaciones gremiales de crianceros, sindicatos de trabajadores agrícolas, agrupaciones apícolas o comunidades de agua. Esta es una característica relevante de la gestión de las ayudas en Coquimbo. El hecho refleja que, a diferencia de lo que plantea Durston (2006), la interacción con las autoridades no se lleva a cabo de manera individual, sino que las ayudas de emergencia se gestionan de manera colectiva. Son las directivas de las organizaciones las que levantan la información sobre las necesidades de sus socios/os y las traspasan a los funcionarios públicos.

Septiembre de 2023: Anuncios del Plan Coquimbo y Plan Sequía

El 12 de septiembre de 2023, el alcalde de Monte Patria se refirió a la reunión realizada en Santiago a fines de agosto en una entrevista al diario regional *El Día*. En la nota se menciona que tanto los grandes como los pequeños productores no han podido cultivar debido a la escasez de agua en la comuna. En este contexto, el alcalde plantea la necesidad de entregar ayudas de emergencia mientras se trabaja paralelamente en un plan de largo plazo que trascienda la propuesta de la planta desaladora, la cual no necesariamente podría abastecer a Monte Patria debido a los elevados costos de transporte que conllevaría. Sobre la reunión agrega:

"En cuanto a las conversaciones con el nivel central o el gobierno regional, afirmó que 'han sido tardías. El viernes estuvimos con cinco alcaldes más en una reunión que consiguió el diputado Ricardo Cifuentes con los ministros de Agricultura e Interior, y parece que el actuar de las autoridades es muy monofocal. Están concentrados en las emergencias del sur con las lluvias y como que se dejó de visualizar lo que pasaba en nuestra región, donde tenemos un decreto de catástrofe vigente'. 'Lo que se habló en esta reunión fue que se iba a trabajar en un 'Plan Coquimbo' para enfrentar la sequía, pero lo harán ahora en el mes de septiembre cuando la situación viene desde hace mucho más atrás', puntualizó". (El Día, 2023).

Esta intervención ilustra la necesidad de acudir a los medios de comunicación y solicitar la ayuda de parlamentarios para poder reunirse con representantes del gobierno central, y dar a conocer la

crisis producto de la sequía que hasta el momento había pasado desapercibida a nivel nacional. No deja de llamar la atención que luego de más de 10 años de declaración de zona de catástrofe y de emergencia agrícola, recién en septiembre de 2023 se activó una estrategia del gobierno central para entregar apoyos en la región. Esto no es algo atribuible al desconocimiento de la situación del nuevo gobierno, ya que el año anterior ya se había hecho entrega de ayudas de emergencia.

A fines de septiembre, visité nuevamente las comunas de Ovalle y Monte Patria. En Ovalle, mientras me reunía con el encargado municipal del PRODESAL-PADIS tocaron la puerta dos personas, una mujer y un hombre, para consultar sobre unos proyectos de infraestructura de su junta de vecinos. El joven aprovechó la visita para preguntar si había otras ayudas de forraje porque a algunas personas se les estaban muriendo los animales. El encargado le respondió que al día siguiente se iba a realizar una reunión en Santiago con dirigentes que habían viajado para solicitar ayudas. Posteriormente me comentó que se esperaba que este año fuera mejor en términos de lluvias, pero no había resultado así, por lo que anticipaba que a fin de año llegaría algún bono de apoyo, tal como había ocurrido en años anteriores.

En Monte Patria, algunos de los funcionarios municipales y dirigentes con los que había conversado en agosto se encontraban en Valparaíso en una reunión con el Ministro de Agricultura, el SEREMI de Agricultura de Coquimbo, autoridades de INDAP y la CNR, parlamentarios/as, entre ellas la diputada comunista Nathalie Castillo y el senador socialista Daniel Núñez, y representantes de organizaciones de productores. Esta es la reunión a la que se refería el funcionario de Ovalle, la que, al igual que la reunión de agosto con los alcaldes, tenía como objetivo solicitar apoyos para la emergencia hídrica.

En los días siguientes a la reunión, aparecieron en la prensa los principales anuncios del MINAGRI para la región, entre ellos, la creación de una Oficina de área de INDAP en Monte Patria. También se detallaron las demandas de los dirigentes que asistieron, algunos de ellos pertenecientes al Consejo Campesino. En primer término, se solicitó la reanudación de las veranadas a Argentina, las que se encontraban suspendidas desde 2020 debido a la pandemia de COVID-19. Para esto, se requería que el gobierno de Chile solicitara una autorización al gobierno argentino para que los crianceros y crianceras pudiesen cruzar la frontera. Segundo, se solicitó la reactivación del Plan Caprino. Ninguna de estas demandas corresponde a medidas paliativas o de emergencia, sino que a inversiones de mediano o largo plazo para los crianceros/as. Luego de la reunión, el alcalde de

Monte Patria declaró a la prensa que el Plan Coquimbo, con medidas transversales para la región y apoyo para el corto plazo, continuaba en etapa de formulación (Alday, 2023a)⁸⁸.

El 28 de septiembre, un día después de la reunión en Valparaíso, la gobernadora regional se trasladó a la provincia de Limarí, específicamente a la comunidad agrícola donde vive María, para anunciar la implementación del "Plan Sequía". Esta iniciativa se presentó como una inversión de US\$4.2 millones provenientes del FNDR para hacer frente a la escasez hídrica, dirigidos principalmente al sector agrícola y criancero, y para garantizar el acceso a agua potable. Posteriormente, en una nota de prensa del diario provincial *El Ovallino*, declaró: “(...) Hemos podido escuchar directamente a cada uno de los dirigentes y viendo sus problemáticas, por eso, estamos resolviendo parte de lo que es esta tremenda emergencia” (El Ovallino, 2023a). Por su parte, en la misma nota María destacó el compromiso de la gobernadora con los sectores rurales y las comunidades agrícolas.

El fondo se diseñó para distribuirse entre las 15 comunas de la región con montos de entre US\$233,000 y US\$325,000 por municipio, financiando estanques, mangueras, forraje para animales y geomembranas para el revestimiento de canales (GORE Coquimbo, 2023b). De esta forma, el Plan Sequía se presentó como una entrega de bienes por parte de la gobernadora en respuesta a la solicitud de ayuda levantada desde los sectores rurales. Llama la atención que se haya hecho cuando autoridades del MINAGRI a nivel regional, dirigentes/as y representantes del CORE se encontraban en Valparaíso solicitando ayudas al gobierno central para la misma población. Esta situación da cuenta de las tensiones existentes entre las autoridades a nivel regional, especialmente entre la gobernadora regional con los delegados provinciales, SEREMI, el CORE y con los miembros de la Mesa de Desarrollo Rural, las que se traducen en que cada uno gestiona recursos por separado. También refleja los vínculos diferenciados de las dirigencias campesinas con las autoridades locales y regionales. Por ejemplo, el Consejo Campesino, en su calidad de agrupación, no participó en las gestiones para ayudas de emergencia, pero varios de sus

⁸⁸ En el Balance Anual de la Subsecretaría de Agricultura de 2023 se establece que el Plan Coquimbo se estructuró en tres ejes: i. fomento a la productividad y reactivación económica, ii. formación de capacidades e investigación y, iii. gestión de las emergencias. A esto se agrega que se incluirán medidas para la adaptación al cambio climático, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. El documento no entrega más detalles respecto a las actividades realizadas y durante el trabajo de campo no se identificaron actividades, iniciativas, bonos u otros asociados a este plan.

miembros y dirigentes/as sí lo hicieron a nombre de las organizaciones de base que representan, sin necesariamente estar coordinados entre ellos.

El anuncio del Plan Coquimbo y el Plan Sequía se puede interpretar como el momento en que la estatalidad de nivel nacional y regional identifica y reconoce formalmente la necesidad de gestionar ayudas para paliar la escasez de agua. En este momento se inicia también la espera, la que, en palabras de Rojas (2019), se caracteriza porque se ofrece una promesa de cambio, pero en función de los tiempos administrativos y estatales, y no de las necesidades de las personas, quienes en general se adaptan a estas. Esta situación identificada para los programas de superación de la pobreza también es observable en el caso de las ayudas de emergencia.

Octubre de 2023: Visita presidencial y espera en la incertidumbre

A fines de septiembre, Raúl me comentó via *WhatsApp* de varias gestiones que había realizado para que el canal de televisión nacional fuera a su sector a reportear sobre los impactos de la sequía en la actividad agrícola. El reportaje, transmitido el 30 de septiembre⁸⁹, pone el foco en el cierre de parcelas y la pérdida de empleos en Monte Patria, planteando que “*la ayuda prometida por el gobierno no ha llegado*”. Los agricultores entrevistados comentan que todos los años llegan funcionarios a preguntarles qué necesitan a pesar de que es evidente que tienen el mismo problema de falta de lluvias desde hace años. Uno de ellos dice: “*No nos vengán a preguntar, tráigannos una solución*” (TVN Red Coquimbo, 2023).

A principios de octubre, el Presidente Boric realizó una visita a la región durante la que se reunió con el delegado presidencial, todos los alcaldes y algunos parlamentarios. También participó en una actividad pública en Samo Alto. Entre los anuncios que se hicieron en esa actividad estuvo la construcción de la planta desaladora y la promoción de una ley para que esta pueda ser construida por el MOP, la construcción de pozos de agua dulce para consumo humano y de una planta de

⁸⁹ Los reportes de la situación crítica por la falta de agua se replicaron en varios medios locales durante octubre. El 3 de octubre la portada de *El Ovallino* mostraba los impactos de la sequía en la muerte de animales. El 17 de octubre la portada del mismo diario hacía referencia a la incertidumbre de los crianceros frente a la falta de autorización para la realización de la veranadas. El 18 de octubre se publicó una nota sobre la cesantía de los trabajadores agrícolas temporeros. El 28 de octubre apareció una noticia sobre la movilización de crianceros en camiones hacia regiones del sur del país en búsqueda de agua y pasto. Por su parte, el diario regional *El Día* publicó el 29 de octubre que la región registraba un 77% de déficit de precipitaciones. Por último, el 30 de octubre apareció una nota titulada “El drama que viven los sectores rurales de Illapel en medio de emergencia hídrica” haciendo referencia a la incertidumbre sobre la disponibilidad de agua potable dada la inminente llegada del verano.

tratamiento de aguas servidas para riego. La gobernadora no participó en estas actividades. De los dirigentes con los que pude conversar sobre la visita presidencial, ninguno se mostró entusiasmado con los anuncios, ya que se percibieron como acotados e insuficientes. Por su parte, a través de la prensa, la presidenta del Consejo Campesino cuestionó que las propuestas de la Política Regional de Desarrollo Rural para hacer frente a la sequía no hayan sido tomadas en cuenta ni apoyadas por el gobierno central (Alday, 2023b). En la misma nota citan a Raúl reforzando la necesidad de que el gobierno se comprometa con la PRDR y planteando que además de las grandes obras como la planta desaladora, se requieren medidas de apoyo inmediatas para los pequeños productores.

La visita del Presidente Boric, sus anuncios y las distintas reacciones a ellos reflejan la tensión entre las demandas por acciones que permitan hacer frente a la falta de agua en el corto plazo y la necesidad de implementar soluciones de largo plazo. Según los tipos de actores, se evidencian distintos énfasis en ambos tipos de iniciativas. La presidenta del Consejo Campesino, por ejemplo, enfatiza la importancia de las propuestas de la PRDR que no solo buscan suplir la falta momentánea de agua para mantener la producción agrícola, sino que promover la sustentabilidad del entorno biofísico de la región. En la mesa de desarrollo rural regional de este mes, las ayudas de emergencia no fueron un tema principal, no obstante, al finalizar la reunión, el SEREMI de Agricultura anuncia que, dado que todos los recursos de emergencia del MINAGRI se destinaron a las regiones afectadas por las inundaciones, recién en marzo de 2024 llegarán recursos para apoyar a agricultores y crianceros usuarios y no usuarios de INDAP.

Haciendo referencia al trabajo de Didier Fassin, Rojas (2019) plantea que, históricamente, en las políticas de asistencia, el proceso de solicitud y la súplica son recursos clave para su obtención⁹⁰. Fassin (2000), al analizar las solicitudes de obtención de un subsidio de emergencia para desempleados a fines de la década de los noventa en Francia, plantea que, al suplicar por ayuda, se genera una relación de subjetivación y subyugación entre la población y el Estado. La primera porque se singulariza cada caso, y la segunda porque, al solicitar una consideración particular de su caso, la persona se reconoce como sujeto a merced de la benevolencia de las autoridades. En esta línea, una de las características de las relaciones clientelares identificada por Luján Verón (2023) es que estas son ambiguas e inciertas. Al no estar basadas en un intercambio económico

⁹⁰ Esto no aplica para los programas de superación de la pobreza analizados por Rojas (2019) en los que los beneficiarios son definidos por su puntaje en la Ficha de Protección Social y contactados directamente por los equipos ejecutores.

cuantificable, no siempre hay claridad de si se va a recibir algo ni qué se va a recibir, ya que esto depende de la voluntad de quien da. Una situación similar se observa en relación con la entrega de ayudas de emergencia. Quienes las reciben deben adaptarse a los tiempos y procedimientos de quienes las entregan, además de aceptarlas sin importar de que no se ajusten a sus necesidades particulares.

Durante octubre también realicé dos recorridos con Raúl y Carlos, dirigentes sindicales de Monte Patria, visitando a crianceros y pequeños agricultores. En todas estas visitas se repitió la queja de que a estas alturas del año no había llovido nada y no habían recibido ningún apoyo estatal. Otros comentaron que estaban a la espera de los apoyos anunciados por el Presidente y la gobernadora regional. En una de estas visitas, Raúl me comenta que los dirigentes del valle del río Huatulame se agruparon para exigir apoyo a la municipalidad porque ya estaban cansados de ir a reuniones y no obtener respuestas concretas. Se observa así que las dificultades para gestionar ayudas para los agricultores y crianceros motivó la conformación de una organización de segundo nivel compuesta por cuatro sindicatos. Junto con la aparición en medios de prensa, esta fue otra estrategia utilizada para presionar a las autoridades locales.

En una nota del diario *El Ovallino* (Imagen 25) sobre una reunión que sostuvo este grupo con el alcalde de Monte Patria y una diputada comunista, el alcalde traspasa la responsabilidad por la falta de ayudas a las demoras del ejecutivo:

“Las dudas y las consultas surgen respecto al anuncio de un plan por parte del Presidente en su visita a la región, con recursos a corto y mediano plazo, pero no existe una bajada [o información concreta] sobre cuáles van a ser esas ayudas, a quién van a llegar y cuándo van a llegar. Lo mismo pasa con las ayudas del gobierno regional. Son preocupaciones que compartimos, se debe atender con prontitud esta catástrofe que se está viviendo en nuestra comuna. Además, sería muy positivo que exista un plan pro empleo desde el Ministerio para que agricultores puedan contratar o mantener a su mano de obra. En resumen, lo que se buscó en esta reunión es que les ayudemos a gestionar todos estos anuncios de manera rápida”. (Declaraciones del alcalde de Monte Patria a diario *El Ovallino*) (Aguirre, 2023).

En la misma nota, tanto el alcalde como dirigentes criticaron que en un inicio se excluyó a los agricultores de los fondos anunciados por la gobernadora en el marco del Plan Sequía, algo que después fue subsanado. También se menciona que se encontraban a la espera de una respuesta del MINAGRI respecto a la reunión que tuvieron en Valparaíso en septiembre.

Imagen 25. Nota sobre reunión de dirigentes y alcalde de Monte Patria. Octubre 2023.



Fuente: El Ovallino.

Noviembre de 2023: Espera por las ayudas y una lluvia inesperada

El mes de noviembre se inició sin ninguna novedad respecto a la llegada de recursos a la región. El 5 de noviembre, el diario *El Ovallino* publicó una nota titulada "Reclaman tardanza en las ayudas comprometidas por el Presidente Boric". En esta, dirigentes y dirigentes campesinos de la provincia de Limarí reclaman que, a un mes del anuncio, no han recibido información, y dado que a esa fecha aún no había llovido, había productores que ya no tenían agua para cultivar o darles a los animales. En la misma nota el SEREMI de Agricultura aclara que aún no se han definido los montos de las ayudas porque estos son parte de la discusión de la Ley de Presupuesto del año 2024:

"Debemos señalar primero que se está en plena discusión de la ley de presupuestos, por lo tanto, no es posible hablar de montos en estos momentos. Sí podemos señalar que los énfasis de los apoyos están primero en los riegos. Segundo en la implementación de modelos de producción de la región que sean más sustentables, es decir, que tengan que ver con economía circular y medioambiente. Tercero hace referencia a la implementación de medidas de emergencias, que tienen que ver con la entrega de alimentos, tanto para crianceros como apicultores, y también con apoyo para fertilizantes y pesticidas en el caso de agricultores, tanto de INDAP como no INDAP. Proceso que se comenzará a implementar en el mes de marzo del 2024". (El Ovallino, 2023b).

En esta intervención se observa una definición más clara respecto al uso que se le dará a los recursos comprometidos, entre los que se consideran apoyos de emergencia e iniciativas para

promover la sustentabilidad ambiental. Sin embargo, queda más claro también que estas se financiarían con recursos del presupuesto 2024, el que en ese momento se encontraba en discusión en el Congreso, lo que hacía imposible que se entregara cualquier tipo de ayuda antes del fin de año.

A principios de noviembre, mientras me encontraba en una reunión en la Sociedad Agrícola del Norte en la comuna de Coquimbo, comenzó a llover. En muchas zonas de la región esta fue la primera lluvia del año. La presidenta de la SAN me comenta que esta lluvia llegó tarde y fuera de temporada, por lo que iba a afectar los cultivos de cerezas. Al día siguiente seguía lloviendo. En La Serena estaba programado el seminario sobre el Código de Aguas organizado por la Universidad de La Serena y la Mesa de Desarrollo Rural regional al que también asistí como observadora. La alcaldesa de Río Hurtado, quien entregó unas palabras de bienvenida a nombre de la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico, hizo referencia a la lluvia diciendo que era una sorpresa en estas fechas. Agregó que más allá de los temores que genera por los potenciales daños a cultivos e inundaciones, se debe agradecer porque al fin y al cabo es agua.

A fines de noviembre me trasladé a la provincia de Choapa y me reuní con la directiva de una Unión Comunal de crianceros de esa zona. Antes de comenzar la entrevista, Francisca, la presidenta de la agrupación le comentaba a uno de los socios que los municipios aún no habían recibido los recursos que anunció la gobernadora, y que cuando los recibieran, no se iban entregar en efectivo. Agrega que para las ayudas de emergencia de 2023 de INDAP, la municipalidad y el GORE ya les habían pedido listados de potenciales beneficiarios, pero aún no llegaba nada. Posteriormente, durante la entrevista, la tesorera de la agrupación comenta que este año no hubo información respecto a las ayudas de emergencia, lo que no había sucedido otros años:

"(...) hay mucha gente que igual a mí me preguntan '¿sabes si va a llegar a una ayuda, si va a llegar esto, va a llegar...?' No tengo idea, porque en otros años, a pesar de que no existía tanta la sequía que tenemos este año, sí hemos recibido por lo menos unos beneficios, algunos bonos de INDAP, ayuda en sacos, ayuda en esto. ¡Este año nada!". (Entrevista directiva organización local, provincia de Choapa, noviembre 2023).

Las distintas situaciones descritas evidencian tanto la gravedad de la escasez hídrica regional, a la que no contribuyeron las lluvias fuera de temporada, como la frustración de las dirigencias campesinas ante la falta de apoyos de emergencia que sí se habían proporcionado en años anteriores y que esperaban recibir. Retomando a Luján Verón (2023), los intercambios basados en

la voluntariedad o el don no solo son ambiguos e inciertos, también son fuente de permanentes tensiones entre actores dada la diversidad de intereses. El hecho de que se hayan destinados todos los recursos de emergencias a otras regiones se tradujo en que las organizaciones de Coquimbo tuvieron salir a pedir reiteradamente algún tipo de apoyo. Demuestra también la lentitud con la que la estatalidad gestiona iniciativas de corto y mediano plazo para enfrentar una situación que ya es característica de Coquimbo, incluso para la promulgación de decretos de emergencia o catástrofe. Los recursos del nivel regional se gestionaron para ser ejecutados durante 2023, pero para esto los municipios tenían que presentar un proyecto y levantar los listados de las personas beneficiadas, algo que en noviembre aún se estaba realizando.

Diciembre de 2023: Protesta de la Sociedad Agrícola del Norte, visita del MINAGRI y entrega de las primera ayudas

El mes de diciembre terminó con los embalses de la región al 10% de su capacidad, el nivel más bajo en 10 años (El Ovallino, 2023c). El 7 de diciembre, la SAN convocó a los agricultores de la provincia de Limarí a una protesta en la carretera Panamericana para exigir mayor claridad sobre la construcción de la planta desaladora y medidas de apoyo financiero y tributario a quienes se han visto más afectados por la sequía. La semana siguiente a la protesta, el Ministro de Agricultura visitó la región y en una reunión con el delegado regional y delegados provinciales anunció los lineamientos de un Plan de Reactivación Agropecuaria. Como parte de las medidas del plan se anunció la renovación del Decreto de Emergencia Hídrica hasta septiembre de 2024, la ejecución de los US\$931,000 del Plan Coquimbo con ayuda para productores usuarios y no usuarios de INDAP y la gestión de recursos de emergencia para abril de 2024 (MINAGRI, 2023a). Esa misma semana se concretó la entrega de 14 sacos de comida para animales a 4,000 crianceros de las tres provincias (El Ovallino, 2023d). Cabe destacar que todas estas medidas, con la excepción del decreto de emergencia, ya habían sido anunciadas anteriormente de manera aislada.

Enero de 2024: Llegaron tarde con las ayudas

Enero fue el último mes que visité la región como parte de un periodo más extenso de trabajo de campo. Este mes estuvo marcado por la realización de una sesión de la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado realizada en Ovalle, y la segunda visita del Presidente Boric en menos de seis meses, instancias en las que se anunció el inicio de la licitación para la construcción de la primera planta desaladora. La segunda visita de Boric generó aún menos

entusiasmo que la anterior entre las organizaciones campesinas. Ninguno de los dirigentes/as con los que estuve conversando en los meses anteriores asistió a ninguna de las actividades en las que estuvo el presidente. Ni siquiera todos los alcaldes asistieron a la reunión a la que fueron convocados.

Durante este mes visité la comuna de Monte Patria donde me reuní con uno de los funcionarios municipales que participó activamente en la gestión de ayudas de emergencia para los productores agropecuarios de la comuna. En esta instancia comentó que de las múltiples reuniones que tuvieron en Santiago y Valparaíso con autoridades lograron conseguir un bono de US\$318 para los agricultores, pellet de alfalfa para los crianceros y azúcar para los apicultores. Esto se entregó a fines de diciembre y fue financiado por la Subsecretaría de Agricultura (a través del Plan Coquimbo). Agrega que esperaban que ese mes llegaran los recursos del Plan Sequía de la Gobernadora, pero cierra diciendo que llegaron tarde con las ayudas, sobre todo con materiales como geomembranas, porque ya no había agua y no se esperaba que lloviera hasta abril.

--

La diferencia en la asignación de recursos de emergencia del FNDR, INDAP y el MINAGRI entre los años 2022 y 2023 es ilustrativa de la dependencia de la entrega de ayudas de emergencia a contingencias climáticas, prioridades políticas y a la capacidad de presión de distintos grupos para su obtención. Desde inicios de la década de 2010, continuamente se han promulgado decretos de emergencia o de catástrofe producto de la falta de agua. Sin embargo, la distribución de recursos para hacer frente a esta situación depende de la voluntad de las autoridades de los servicios, ya que no están obligados legalmente, y de la capacidad de gestión de las autoridades locales, regionales y nacionales de turno.

Esto se traduce, por una parte, en la demora en generar soluciones de largo plazo o cambios estructurales para solucionar la crisis hídrica y, por otra, en la atomización de los fondos en iniciativas de bajo alcance o monto repartidas entre diversos servicios que buscan responder a situaciones puntuales de crisis. También en una adaptación de la población rural de Coquimbo al actuar de la estatalidad en este ámbito, marcado por la espera y la incertidumbre. Se evidencia así una percepción de abandono y de invisibilización del impacto de la sequía en los pequeños productores que persiste a pesar de los numerosos anuncios de obras de infraestructura y “planes” para mitigar la falta de agua, lo que su vez genera desgano y frustración entre quienes vienen

experimentando la misma sequía hace años. Si bien el 2023 por primera vez hubo grandes anuncios de infraestructura, en ese momento no existía certeza sobre a quiénes iba a beneficiar. En este contexto, las ayudas de emergencia continúan siendo objeto del actuar de las organizaciones. En la última subsección de este capítulo analizo con más detalle los efectos de esta situación en el vínculo entre las organizaciones campesinas y organismos públicos.

5.4. La gestión de las ayudas de emergencia como gatillador (o no) de la acción política de las organizaciones

El análisis de la gestión de ayudas de emergencia en Coquimbo durante 2022 y 2023 revela la configuración de un ensamblaje específico que ubica a las organizaciones campesinas en una relación paradójica con la estatalidad. Por una parte, estas organizaciones adquieren un protagonismo mayor al que tienen en los ensamblajes de desarrollo, convirtiéndose en actores clave para la demanda y distribución de recursos de emergencia. En este contexto, las organizaciones han asumido parte de la responsabilidad de reconocimiento e identificación de beneficiarios y distribución de ayudas ante la estatalidad. Específicamente, los organismos públicos identifican las zonas donde se ubican los potenciales sujetos a ayudar y las organizaciones los singularizan. Por otra, este rol las lleva a involucrarse en una dinámica que reproduce y profundiza la dependencia de las ayudas estatales, configurando lo que Rojas (2019) identifica como un mecanismo de control. Asimismo, se refuerza la lógica que individualiza los efectos de la crisis hídrica y traspasa la responsabilidad por mitigarla a individuos y organizaciones locales.

En este proceso resultan claves también la espera y la incertidumbre que caracterizan a estas ayudas, las que, en línea con lo planteado por Rojas (2019) respecto a los programas de superación de la pobreza, operan como mecanismos efectivos para administrar la crisis hídrica. Las organizaciones campesinas y los potenciales beneficiarios/as de las ayudas deben adaptarse a los tiempos de los organismos públicos, los que no necesariamente se corresponden con los ciclos productivos ni con la urgencia de la falta de agua, sino con lógicas burocráticas, periodos electorales y otras contingencias políticas o climáticas nacionales. Esta situación es reflejo de la asimetría de poder existente entre las organizaciones campesinas y los organismos estatales de nivel nacional. La asimetría a su vez se replica entre los funcionarios/as de nivel local y regional que deben acoplarse a las normas y lineamientos establecidos a nivel nacional. La consecuencia de esta dinámica es que la “emergencia permanente” se gestiona con instrumentos diseñados para

situaciones extraordinarias y acotadas en el tiempo. De esta forma, año a año se intenta visibilizar los efectos de la falta de agua con el objetivo de acceder a recursos del nivel regional o nacional, mientras se posponen las soluciones estructurales. Retomando a Cano Castellanos (2024b) la forma de operar de las políticas públicas en este ámbito también incide en la situación de los grupos campesinos en la región, tanto en sus condiciones de vida como en su posición de dependencia de los recursos estatales.

Ahora bien, las gestiones realizadas por las autoridades locales y dirigencias campesinas durante 2023 dan cuenta del carácter político de sus acciones⁹¹ y de una relación que se puede caracterizar como clientelar. El hecho de que estas ayudas se tuvieran que solicitar y justificar frente a las autoridades, y que no estén consideradas en un presupuesto anual del GORE u otros servicios de la región, o que no sean parte de un programa estable, les otorga un carácter de favor, o “don” en palabras de Luján Verón (2023). Por otra parte, el que durante 2023 hayan cambiado las normas para la distribución de recursos de emergencia a nivel nacional, lo que generó una reacción y posteriores acciones por parte de autoridades locales y dirigencias campesinas, es reflejo su ambigüedad e incertidumbre y del carácter contestado también evidenciado por Luján Verón (2023). A diferencia de los recursos destinados para programas como el PADIS o el PRODESAL, programas con objetivos, actividades e indicadores de eficiencia y efectividad asociados, las ayudas de emergencia están sujetas a la discrecionalidad de las autoridades. A esto se suma la proximidad de las elecciones locales y regionales, que podría pensarse motivó a varias autoridades a sumarse a las demandas de las organizaciones hacia el gobierno central.

El hecho de que la gestión de las ayudas de emergencia la realicen a cabo los dirigentes/as de organizaciones campesinas en representación de sus miembros lleva a refutar la hipótesis de Durston (2006) respecto a que las prácticas clientelares son de carácter individual y que no surgen con tanta frecuencia cuando existen formas de acción colectiva. En Coquimbo fue posible evidenciar que las organizaciones campesinas demandan permanentemente a las autoridades nacionales y locales las entregas de apoyos, identifican a quiénes se les hace entrega de qué y gestionan apoyos adicionales para quienes no son usuarios de INDAP. La dinámica de la entrega de las ayudas ha derivado en que estas gestiones se transformaron en una parte fundamental de su

⁹¹ En este punto surge una diferencia relevante con el trabajo de Rojas (2019), el que se enfoca en la relación de la estatalidad con los individuos y sus familias.

labor. En el caso de las empresas agrícolas agrupadas en la Sociedad Agrícola del Norte, se identifica que también demandan la declaración como zona de emergencia y el apoyo con créditos o fondos para evitar el endeudamiento y/o el cierre de los campos y las consecuentes pérdidas de empleos.

En línea con lo propuesto por Luján Verón (2023) se evidencia también que la gestión de las ayudas es politizadora en el sentido de que incentiva el actuar de las organizaciones y su vinculación con las autoridades estatales. Las múltiples reuniones, apariciones en medios de comunicación, viajes a Santiago y Valparaíso y las articulaciones entre actores constituyen lo que el autor identifica como estrategias para levantar demandas. Los medios de comunicación también son actores clave en este ensamblaje, ya que visibilizan las demandas a nivel local y nacional dada la necesidad de negociar las ayudas anualmente. Estas prácticas evidencian que el clientelismo no necesariamente es despolitizador, sino que puede incentivar a las organizaciones a desarrollar habilidades de negociación, organización y comunicación que trascienden el ámbito asistencial.

Sin embargo, retomando a Li (2007b), la dinámica de solicitud y entrega de recursos de manera anual también tiene un carácter apolítico ya que desvía el foco de cambios estructurales en el modelo de desarrollo presente en la región, el que también ha sido determinante en la situación de escasez hídrica. En relación con este punto, resulta útil volver a hacer referencia a Rojas (2019) y a una de las conceptualizaciones de las políticas públicas de Agudo Sanchíz (2015) como tecnologías de poder que moldean el comportamiento de la población y que, en el caso específico de las ayudas de emergencia para Coquimbo, pueden estar evitando un conflicto abierto entre productores/as agropecuarios y autoridades debido a la falta de agua. Si bien las agrupaciones campesinas y las empresariales cumplen un rol en demandar acciones de largo plazo que permitan hacer frente a la crisis hídrica, las acciones orientadas a conseguir ayudas aumentan la dependencia a la estatalidad y retrasan la implementación de cambios estructurales al modelo de desarrollo.

Por último, el mismo Luján Verón (2023) plantea que los actores pueden estar multi posicionados frente al tipo de relación que mantienen con los funcionarios/as estatales, involucrándose en prácticas clientelares y anti clientelares de manera simultánea según el tipo de actor. Algo similar se observa en el caso de agrupaciones como la que representa Francisca, la que si bien a través de su pertenencia al Consejo Campesino demanda transformaciones estructurales en el modelo de desarrollo de la región, también realiza gestiones para obtener bonos de emergencia para los

crianceros/as. En otras palabras, las organizaciones campesinas se pueden ubicar como actores parte en los ensamblajes de desarrollo y de supervivencia, y como promotores de acciones que se pueden considerar políticas y otras apolíticas de manera simultánea. Pueden también ser actores relevantes en la gestión estatal de las ayudas, y a las vez subordinados a las autoridades y dependientes del sistema de distribución de apoyos de emergencia. Esta situación también es un reflejo más de cómo la fragmentación del accionar de los servicios estatales y la atomización de los recursos incide en las acciones de las organizaciones. En el siguiente capítulo abordaré otro tipo de prácticas organizativas que son facilitadas o emergen de las acciones de los organismos públicos generando resultados inesperados y/o contradictorios.

Capítulo 6. Asociatividad, intermediación y fragmentación estatal en el acceso a recursos públicos

En el Capítulo 4, abordé de manera general algunos de los programas dirigidos hacia los grupos campesinos más relevantes de la oferta pública, y como algunos de ellos se insertan en distintos ensamblajes de desarrollo. También se describe el proceso de politización del campesinado en Coquimbo, el que se vio facilitado por la implementación del PRODECOP a fines de los años 1990, programa que contenía un componente de fortalecimiento de liderazgos y participación. Este componente sentó las bases para el surgimiento del Consejo Campesino y la Mesa de Desarrollo Rural, instancias que en años posteriores han entrado en tensión con el modelo de desarrollo y gobernanza de programas como el PADIS y el PRODESAL, que tienen un carácter predominantemente técnico y apolítico.

En el Capítulo 5 abordé un tipo de ensamblaje que denomino de supervivencia, el que se ha caracterizado por la definición de la región de Coquimbo como una zona de emergencia o catástrofe debido a la falta de agua, y la existencia de diversos bonos monetarios o ayuda en especies a los pequeños productores/as de la región, los que son repartidos por variados servicios de manera atomizada. La gestión de estas ayudas se ha transformado en una actividad relevante de las organizaciones campesinas, la que, si bien activa el uso de diversas estrategias para obtener recursos públicos, no se dirige hacia la modificación de las condiciones estructurales que han dificultado la reproducción de los grupos campesinos.

En el último capítulo de esta parte de la tesis, abordaré los mecanismos existentes para que las organizaciones campesinas accedan a fondos estatales para proyectos propios. La mayoría de los programas e iniciativas descritos en los capítulos anteriores se ejecutan de manera individual, es decir, cada productor/a trabaja directamente con un asesor/a o recibe una ayuda. Sin embargo, existen también programas de INDAP y SERCOTEC dirigidos a organizaciones productivas, además de decenas de fondos de los municipios, gobiernos regionales y ministerios sectoriales para organizaciones sociales de diversos ámbitos. Específicamente, se describirá de qué manera desde los organismos públicos se ha generado un mecanismo de distribuir recursos que incentiva la creación de organizaciones sociales y releva el rol de los consultores/as y dirigentes/as que conocen el lenguaje y la forma de operar de los sistemas de asignación de fondos. Este mecanismo

ha tenido como efecto la atomización de las organizaciones, la fragmentación del vínculo con la estatalidad y una desigual distribución de los recursos públicos, además de una despolitización de las prácticas organizativas.

El punto de partida de esta reflexión surge de un fenómeno observado a lo largo de las distintas etapas del trabajo de campo, este es la participación simultánea de las personas en múltiples organizaciones sociales. Un ejemplo ilustrativo es el caso de Lidia, dirigente ganadera que nació y ha residido toda su vida en una comunidad agrícola de la provincia de Elqui. Lidia se dedica a criar cabras y producir quesos que vende en La Serena, además de cultivar hortalizas para su autoconsumo. Es miembro de la comunidad agrícola en cuyas tierras reside y de un comité de APR que le garantiza el acceso a agua potable. También es socia fundadora y dirigente de la agrupación de crianceros de su sector y de un sindicato de trabajadores/as independientes agropecuarios, el que se encuentra asociado a una organización campesina de representación nacional. Además, forma parte de la Junta de Vecinos y del Club de Adulto Mayor de su localidad, participa en el Consejo Campesino, en la Mesa de Desarrollo Rural de su comuna, y en el CAR y CADA de INDAP. En la provincia de Limarí, Antonio se encuentra en una situación similar. Es presidente de una comunidad agrícola en la que vive y trabaja, es socio de un comité de APR y de una Junta de Vigilancia a través de los cuales accede a agua potable y agua para riego, respectivamente. También es miembro activo de un sindicato de productores agropecuarios, de un club de adulto mayor y de una agrupación folclórica de su localidad.

La pertenencia simultánea a distintas organizaciones de Lidia y Antonio no es una situación excepcional entre los habitantes de localidades rurales, incluso entre quienes no son dirigentes. Por una parte, el acceso a agua potable y agua para riego es administrado por agrupaciones facultadas por ley para esto: las organizaciones de usuarios de agua y los comités de APR o servicios sanitarios rurales. Por su parte, distintas leyes reconocen a las comunidades agrícolas como propietarias de tierras colectivas y administradoras de su uso. En estos casos, la pertenencia a estas organizaciones es el mecanismo principal para poder hacer uso de los recursos. Ahora bien, tanto Antonio como Lidia participan además en agrupaciones temáticas, por ejemplo, culturales o de personas mayores, y en asociaciones que agrupan a sus miembros en base a su actividad económica, entre ellas, agrupaciones de crianceros y productores agrícolas.

Al año 2023, existían en Chile 403,000 organizaciones sin fines de lucro, entre ellas juntas de vecinos, clubes deportivos y de adulto mayor, agrupaciones culturales, comunidades agrícolas, organizaciones de usuarios de agua, sindicatos, fundaciones, ONG, asociaciones gremiales y comunidades indígenas (Irrázaval, Keim & Orta, 2024). Casi 20,000 de estas organizaciones se encuentran registradas en Coquimbo. El número de organizaciones ha aumentado exponencialmente desde 1990, coincidiendo con el fin de la dictadura militar. En Coquimbo, casi 17,000 de las organizaciones se constituyeron luego de esta fecha, lo que equivale al 87%.

Otro momento en el que se presenta un importante aumento de la creación de organizaciones es el año 2011, cuando se promulgó la Ley 20,500 de asociatividad y participación en la gestión pública (Centro de Políticas Públicas UC, 2016). La promulgación de esta ley facilitó la constitución de fundaciones y ONG al descentralizar esta responsabilidad desde el Ministerio de Justicia hacia los municipios. Junto con esto, se reconoció como organizaciones de interés público a agrupaciones que tienen como fin *“la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado”* (artículo 15), creando un fondo concursable especial para ellas. Sin embargo, para el año 2023, el 64% de las organizaciones registradas se encontraban inactivas, lo que implica que no habían renovado sus directorios según los plazos correspondientes para cada tipo de organización (Irrázaval et al, 2024).

En el caso específico de Coquimbo, la proporción de organizaciones activas en 2023 alcanzaba el 42%. Estos datos llevan a preguntarse a qué se debe el aumento de la creación de organizaciones y por qué hay tantas agrupaciones inactivas. Irrázaval et al (2024) identifican que el 80% de las organizaciones que ha renovado su directorio en los últimos cinco años fue creada luego de 2001, lo que indica que las organizaciones activas son aquellas de más reciente creación. No obstante, al poner el foco en las organizaciones creadas entre 2001 y 2015, se observa que más del 65% se encuentran inactivas, de lo que se puede extraer que en este periodo se crearon una gran cantidad de organizaciones que no operaron más de 15 años.

En las siguientes subsecciones buscaré dar cuenta de cómo diversos discursos y prácticas estatales incidieron en las prácticas organizativas y de asociatividad de los chilenos/as tomando como ejemplo a la población rural de Coquimbo. Para esto, el capítulo se divide en cinco subsecciones en las que se abordan los discursos y lineamientos estatales respecto a la asociatividad, las

dinámicas de conformación de organizaciones en las localidades rurales y los efectos de esta en el vínculo con la estatalidad.

6.1. La asociatividad como un medio para la ejecución de la política social, la participación y el fortalecimiento del capital social

Al inicio de esta sección se hace referencia al contexto de neoliberalización en el que se implementan actualmente las políticas públicas y los programas de desarrollo a nivel global. Este contexto se caracteriza, entre otros aspectos, por la incorporación de principios como la corresponsabilidad, la participación de la sociedad civil, la externalización de servicios públicos y la lógica de mercado como mecanismo de distribución de recursos (Olivier de Sardan, 2021; Agudo Sanchíz, 2015; Luján Verón, 2023). Para Hill y Massardier (2023) este marco de la producción de políticas públicas, en el cual el Estado no necesariamente ocupa un rol central, se traduce en nuevas formas de coordinación donde los intermediarios adquieren mayor relevancia, ya que se encuentran en la frontera entre organizaciones, sectores y niveles de acción.

De esta forma, emergen dos grupos de actores que ejercen un rol de intermediación en la ejecución de programas, políticas públicas y/o iniciativas de desarrollo. Por una parte, las comunidades y organizaciones de nivel local, que se han transformado en sujetos titulares, junto con los Estados nacionales, de las iniciativas de desarrollo de agencias e instituciones internacionales (Agudo Sanchíz, 2015). Esto se ha traducido, entre otras cosas, en una masificación de los enfoques y prácticas participativas, con diversos significados y resultados, creando una nueva categoría de actores en proyectos de desarrollo (Green, 2010). Por otra parte, las ONG y otras agrupaciones categorizadas como sociedad civil se han expandido con el objetivo de ejecutar proyectos de desarrollo a nivel local, en muchos casos compitiendo entre ellas para acceder a recursos de organismos internacionales (Green, 2012). En un contexto de neoliberalización, Dagnino (2007) plantea que la competencia técnica y su vinculación con poblaciones locales ha transformado a las ONG en los socios ideales para la ejecución de políticas estatales, resignificando el concepto de participación desde el levantamiento de demandas políticas relativas a la desigualdad y la justicia social hacia la administración y gestión de servicios. Dagnino (2007) plantea además que conceptos como ciudadanía, participación y sociedad civil han sido utilizados por movimientos que promueven el fortalecimiento de la democracia, los que desde una perspectiva neoliberal también se pueden asociar a una retirada o disminución del Estado. A partir de esta, se homologa

la ciudadanía a la integración al mercado y la participación de la sociedad civil se reduce a la ejecución de iniciativas públicas o privadas focalizadas en la población más vulnerable.

Agudo Sanchíz (2015) cuestiona este argumento y plantea que los Estados nacionales continúan siendo actores relevantes en la generación de políticas públicas financiadas por otros gobiernos u organismos internacionales. El autor propone que las políticas son producto de relaciones entre actores estatales y no estatales que a su vez son agentes y objetos de la política. De esta forma, se vuelve relevante preguntarse cómo se define la categoría de actores no estatales y cuál es su rol y trascendencia. Para Agudo Sanchíz (2015), la menor presencia del Estado en la ejecución de servicios sociales no implica una ausencia, sino más bien una presencia a través de la regulación que incentiva la creación de organismos autónomos y de organizaciones sociales que no son formalmente parte del aparato estatal.

En la presente subsección se explora de qué manera la estatalidad ha incidido en incentivar la creación de organizaciones no estatales que se involucran en la gestión de recursos públicos y en el diseño y ejecución de políticas públicas. Específicamente, se argumenta que la asociatividad ha operado como mecanismo y/o indicador de diversos principios que han configurado el funcionamiento de los organismos estatales desde inicios de los años noventa, principalmente, la descentralización y externalización de la provisión de servicios públicos, la participación ciudadana y el fortalecimiento del capital social como elemento constitutivo del desarrollo humano.

Asociatividad y ejecución de la política social

Durante la dictadura militar se produjo una importante disminución del gasto social en Chile (Luján Verón, 2023), lo que se tradujo en la casi inexistencia de política sociales (Gómez, 1982; De la Maza, 2004; Espinoza, 2004). Este periodo se caracterizó además por la represión de los opositores políticos, la proscripción de los partidos y la focalización en el trabajo con poblaciones vulnerables, incentivando el esfuerzo y la iniciativa individual (Luján Verón, 2023) y, por ende, reconfigurando el vínculo entre la estatalidad y las organizaciones sociales. La escasez de recursos públicos para el trabajo con población vulnerable llevó a que durante la década de los ochenta surgieran una gran cantidad de ONG y organizaciones de bases con apoyo de la Iglesia Católica y/o financiamiento proveniente de agencias de cooperación internacional que buscaron llenar esta brecha (Lambrou, 1997; Espinoza, 2004). De esta forma, durante este periodo, las organizaciones

funcionaron de manera autónoma, y en muchos casos, en oposición al régimen militar dada la prohibición de los partidos políticos (Díaz de Valdés, 2016).

El retorno de los gobiernos democráticos en 1990 trajo consigo la incorporación de nuevos lineamientos y objetivos de la políticas públicas en Chile, aunque manteniendo ciertos aspectos de la institucionalidad creada durante el régimen militar. Por una parte, se produjo un aumento del gasto público poniendo el foco en la creación de programas para la superación de la pobreza y la desigualdad económica y la creación de nuevas instituciones orientadas a grupos específicos como el Servicio Nacional de la Mujer, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (De la Maza, 2004). Por otra, se mantuvieron algunos lineamientos adoptados durante la dictadura, entre ellos, la corresponsabilidad, la focalización y el principio de subsidiariedad del Estado (Luján Verón, 2023). En consecuencia, la ejecución de las políticas sociales se ha basado principalmente en la transferencia de recursos a actores privados (De la Maza, 2004), con o sin fines de lucro.

Luján Verón (2023) identifica que, para el caso chileno, la subsidiariedad opera bajo el supuesto de que el Estado cuenta con recursos escasos, por ende, estos se deben entregar a quienes cumplen con ciertos requisitos, entre ellos, niveles altos de pobreza y/o vulnerabilidad y la acreditación de la realización de un aporte o esfuerzo propio por medio de la contraprestación o cofinanciamiento. En ámbitos como educación, vivienda y capacitación laboral existen subsidios de carácter individual, mientras que los servicios orientados a grupos específicos financian principalmente a organizaciones sociales sin fines de lucro (De la Maza, 2004). A estos se suman múltiples fondos y subvenciones existentes a nivel regional y municipal.

De esta forma, a partir de la década de 1990, el Estado se transformó en una fuente clave de financiamiento de organizaciones sociales de todos los ámbitos (Gómez, 2002; Porras, 2003; Espinoza, 2004; Díaz de Valdés, 2016). Un estudio del año 2015 daba cuenta que el 41% del financiamiento de las organizaciones sin fines de lucro en Chile provenía de organismos públicos, proporción mayor al resto de los países latinoamericanos y europeos (Irrázaval, et al., 2017). Por su parte, las organizaciones sin fines de lucro, principalmente ONG y fundaciones, se transformaron en ejecutores de programas y recursos públicos destinados a grupos vulnerables (Díaz de Valdés, 2016; De la Maza, 2004; De la Maza, Robles, Montecinos & Ochsenius, 2012). En el caso de las organizaciones de base, estas reciben y gestionan recursos para proyectos de

infraestructura comunitaria y/o deportiva, actividades culturales o recreativas y capacitaciones de diversa índole, todos los cuales exigen un cofinanciamiento de entre el 10% y 25% de las organizaciones receptoras (Luján Verón, 2023).

En síntesis, una primera forma en que las acciones de organismos públicos han incidido en las prácticas asociativas ha sido mediante la externalización de la ejecución de políticas sociales y el cofinanciamiento de iniciativas locales. Estas acciones promueven el esfuerzo personal y colectivo para mejorar el bienestar de las personas, en contraposición a la dependencia del actuar estatal. Se trata de principios incorporados en la gestión pública durante el régimen militar y conservados por los gobiernos de la transición democrática.

Participación y asociatividad

Un cambio relevante que se produjo con el recuperación de la democracia fue la incorporación de una agenda de democratización y participación ciudadana en la gestión pública (Serrano, 1998; De la Maza, 2004). Esto se tradujo, por una parte, en la democratización de las Juntas de Vecinos, organizaciones que durante la dictadura fueron intervenidas y controladas por el gobierno militar, promoviendo así la creación de organizaciones alternativas en oposición a la dictadura (De la Maza, 2018). Dada esta realidad, a mediados de 1990 se inició la discusión de una nueva ley⁹² que buscó fortalecer a las Juntas de Vecinos y fomentar la participación de las personas en sus barrios y localidades (Dazarola, 2018), la que finalmente fue promulgada en 1994. Por otra parte, los programas y políticas públicas incorporaron componentes de participación ciudadana (por ejemplo, el PRODECOP y PRODESAL), vinculados a nociones de descentralización y ampliación de la ciudadanía (Serrano, 1998). Debido al contexto de desactivación de los movimientos sociales para evitar conflictos con las Fuerzas Armadas, Espinoza (2004) plantea que la participación se transformó en una estrategia para la ejecución de políticas de desarrollo promovida por los actores del sector público o, en otras palabras, “de arriba hacia abajo” (Serrano, 1998).

Diversos autores reconocen que durante estos años no había claridad respecto a qué se entendía por participación ni cómo debía operacionalizarse. Por ejemplo, Serrano (1998) evidencia que a fines de la década de los noventa se registraba un debilitamiento de las organizaciones sociales y la participación ciudadana en comparación a los años de dictadura. No obstante, desde los ámbitos

⁹² La primera ley de Juntas de Vecinos se promulgó en 1968: Ley N° 16,880 sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias.

gubernamental y académico se reconocía la importancia de la participación ciudadana por su vinculación con la democratización, la descentralización, el uso eficiente de los recursos públicos, el reconocimiento de la heterogeneidad de las realidades locales y el desarrollo de las personas. En el mismo documento, la autora analiza más de 150 programas sociales gubernamentales, de los cuales cerca de la mitad incorporan componentes participativos. A partir de este análisis, concluye que la participación se promueve principalmente al momento de la ejecución de los programas y que esta tiene un carácter instrumental y gestionario. En otras palabras, está orientada a la satisfacción de necesidades básicas y el acceso a la oferta pública por sobre otros objetivos como la incidencia en la toma de decisiones o el fortalecimiento de las redes sociales.

En esta misma línea, De la Maza (2004) plantea que durante los años noventa e inicios de los 2000 los servicios públicos concibieron la participación como cogestión y cofinanciamiento de programas, relevando a las organizaciones sociales de diverso tipo como *“el último eslabón de la cadena de las políticas públicas”*. De esta forma, servicios orientados al trabajo con mujeres, jóvenes, personas en situación de discapacidad u otros grupos vulnerables, operan principalmente entregando fondos mediante concursos o licitaciones a organizaciones sin fines de lucro. En este contexto, De la Maza et al (2012) plantean que, si bien a nivel discursivo se promovió una agenda estatal de participación, en la práctica esta se limitó a la implementación, ratificación o adaptación de la política social a nivel local, excluyéndola del diseño y definición de la misma.

En esta línea, Green (2000) explora los componentes participativos de programas de desarrollo ejecutados en Tanzania en un contexto en que estos se habían transformado en un elemento imprescindible, fomentados desde organismos como el Banco Mundial y diversas ONG (Cooke & Kothari, 2001; Cornwall & Gujit, 2004). La autora plantea que la participación se concibe como cierto grado de involucramiento de los beneficiarios en la ejecución de programas de desarrollo, pero que existen diversos enfoques y definiciones dependiendo de agencias que la promuevan. También plantea que en los programas de desarrollo se establece una relación de causalidad entre participación en la toma de decisiones, empoderamiento y desarrollo de las personas. Sin embargo, evidencia que el uso de la participación se ha limitado a la generación de conocimiento “local”, en oposición al conocimiento técnico o experto, por parte de grupos que se asumen como homogéneos, tendientes a la acción colectiva y apolíticos. En consecuencia, se construye una “comunidad imaginada” que se supone va a actuar de manera colectiva en el nivel local, lo que muchas veces no se condice con la realidad.

Para el caso chileno, los diversos estudios revisados dan cuenta del vínculo establecido entre participación y asociatividad, bajo el supuesto de que la viabilidad de la primera depende, entre otros factores, de la fortaleza de la segunda (Serrano, 1998; De la Maza, 2018). Un ejemplo ilustrativo de esta situación es la Ley N°20,500 sobre asociaciones y participación ciudadana. En esta se regulan el derecho a asociarse, el apoyo estatal a las organizaciones sin fines de lucro de interés público y el derecho a la participación en la gestión pública, el que se puede ejercer principalmente a través de la adscripción a organizaciones sin fines de lucro. El artículo 74 de la ley establece la obligación de todos los servicios públicos de crear Consejos de la Sociedad Civil de carácter consultivo, los que deben estar integrados por representantes de organizaciones sin fines de lucro. En consecuencia, la existencia de organizaciones formalizadas se transforma en un requisito para la participación y también para acceder a fondos públicos para su funcionamiento y/o fortalecimiento.

Capital social y asociatividad

Un tercer concepto que se vinculó a la idea de asociatividad a partir de la década de los noventa fue el de capital social. El tercer informe de desarrollo humano en Chile, publicado por el PNUD el año 2000, dedicó una de sus cuatro secciones al análisis del capital social y la asociatividad como elementos que incentivan el desarrollo humano. Esto en un contexto de transición a la democracia en el que, según el informe, se evidenciaban procesos de individualización e integración social a través del mercado, y de debilitamiento de los lazos de confianza y colaboración, los que a su vez afectaban negativamente la calidad de vida de las personas (PNUD, 2000). Siguiendo la tendencia del mismo PNUD y otras agencias internacionales, entre ellas el BID y el Banco Mundial, el informe incorpora la noción de capital social de Robert Putnam⁹³ como una red de relaciones de colaboración y confianza que se mantiene en el tiempo. Se releva así la importancia del capital social y la asociatividad no solamente como un recurso para mejorar la producción, sino también como un mecanismo para hacer frente a las deficiencias del Estado y el mercado y promover la confianza y la colaboración⁹⁴. Desde el Banco Mundial, el concepto de capital social adquirió relevancia al ser vinculado al crecimiento económico e ingreso per cápita

⁹³ Se hace referencia principalmente al texto *“Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy”* de 1993.

⁹⁴ Adicionalmente se hace referencia a las condiciones y situaciones en las que el capital social puede tener efectos excluyentes o facilitar el logro de fines ilícitos o nocivos.

de los países, destacando el rol que la confianza y los vínculos sociales desempeñan en la reducción de costos de transacción, en el acceso a créditos, el cumplimiento de contratos y en la superación de la pobreza (Knack, 1999).

La asociatividad, definida por el PNUD como *“la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito, con el fin de conseguir un objetivo común”* (PNUD, 2000, p. 114), es concebida como un mecanismo para garantizar la gobernabilidad y fortalecer la sociedad. A diferencia del capital social, tanto desde el PNUD como desde el Banco Mundial se reconoce que no hay una relación clara entre asociatividad, medida como pertenencia a organizaciones, y crecimiento económico (Knack, 1999; PNUD, 2000). Sin embargo, el mismo informe del PNUD plantea que, aunque capital social y asociatividad son conceptos distintos, *“no hay capital social sin asociatividad”* (PNUD, 2000, p. 112). Dada la dificultad de operacionalizar y medir el capital social identificada en los documentos del PNUD y el Banco Mundial, en ambos organismos la pertenencia a redes y organizaciones es uno de los indicadores más utilizados, junto con la confianza interpersonal y en las instituciones (Knack, 1999; PNUD, 2000; Guell & Márquez, 2001; Grootaert, Narayan, Nyhan Jones & Woolcock, 2004).

El informe del PNUD del año 2000 también identifica al Estado como un actor clave al momento de generar un entorno favorable para promover la asociatividad y el capital social. En primer término, porque desde inicios del siglo XX se reconocieron formalmente las organizaciones sociales y se les entregó apoyo económico para su funcionamiento. Segundo, porque desde la década de los noventa se instauró un nuevo tipo de vínculo entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, a través de fondos concursables con los que se *“busca promover en forma simultánea descentralización de la acción social pública, focalización en sectores pobres y su involucramiento activo en la superación de la pobreza”* (PNUD, 2000, p. 166). Este extracto da cuenta de cómo la promoción de la asociatividad ha tenido como objetivo no solo fortalecer el capital social, sino también ejecutar la política social para grupos vulnerables y facilitar el involucramiento, o participación, de los beneficiarios de los programas en el cumplimiento de sus objetivos. Si bien el informe reconoce que existen formas de asociatividad formales e informales, y con o sin fines de lucro, los mecanismos de financiamiento y los espacios de participación generados por los organismos públicos están orientados principalmente a organizaciones sin fines de lucro registradas formalmente.

El año 2008, el mismo PNUD publicó un Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural, basado en datos de una encuesta realizada en comunas de menos de 160,000 habitantes en las que las actividades económicas corresponden principalmente al rubro silvoagropecuario y la pesca. Los resultados de la encuesta dan cuenta de que un 60% de los encuestados pertenecía a alguna organización social, siendo las más comunes los grupos religiosos (21%), juntas de vecinos (18%), centros de alumnos, padres y apoderados (17%) y clubes deportivos (13%). Sin embargo, se concluye que, dado el carácter específico e instrumental de muchas de estas organizaciones, la participación en ellas no se traduce en una mayor percepción de capacidad de acción colectiva o individual, ni en mayores niveles de confianza interpersonal y cercanía a las instituciones (PNUD, 2008).

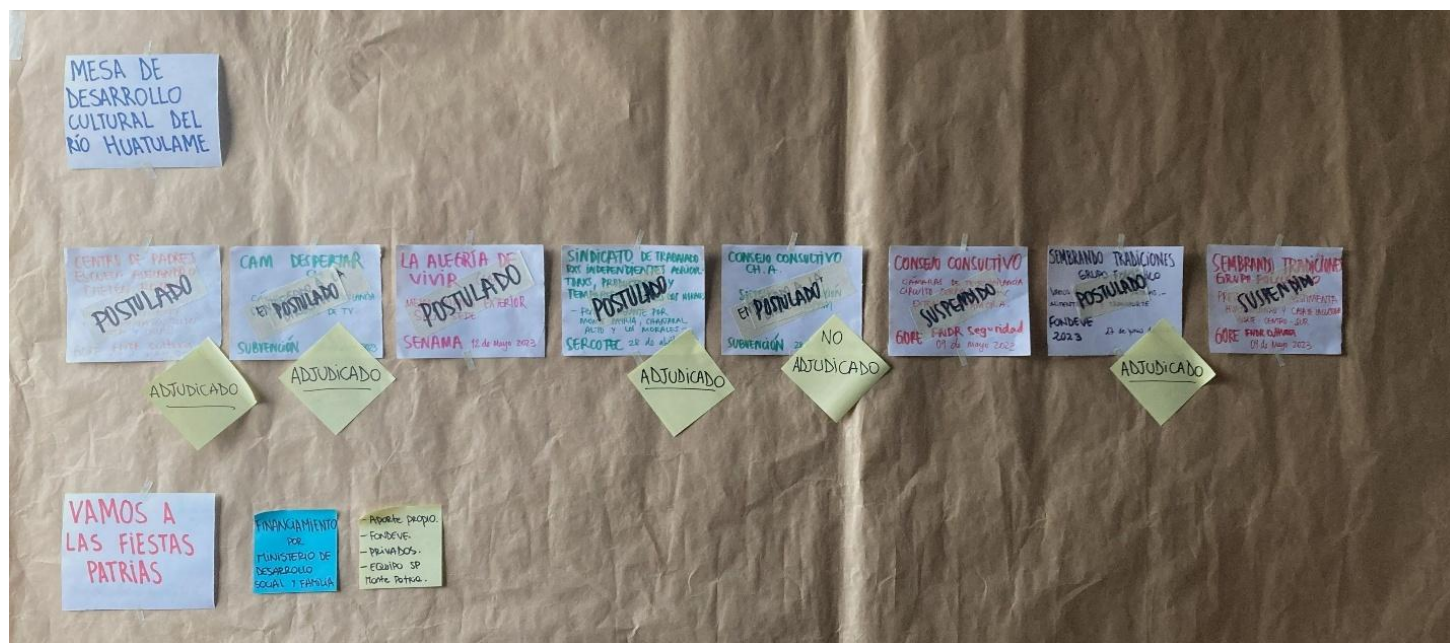
En esta misma línea, Olivier de Sardan (2021) identifica un tipo de gobernanza asociativa que emerge en la década de 1990. El autor plantea que esta le asocia una connotación positiva al concepto de sociedad civil. Sin embargo, también evidencia que es un tipo de gobernanza altamente dependiente de financiamiento externo y de la política local. Otra característica que destaca, sobre todo en los contextos rurales, es que las organizaciones que emergen en el marco de proyectos temporales son efímeras y transitorias, esto es, que suelen desaparecer una vez que se acaba el financiamiento de los proyectos que motivaron su creación. Como se verá a lo largo del capítulo, esta es una realidad que también se observa en el contexto chileno. Esta se combina con la gobernanza desarrollista, también identificada por Olivier de Sardan (2021), la que se caracteriza por proveer servicios mediante el financiamiento y asistencia técnica para proyectos sectoriales y acotados. En las siguientes subsecciones se abordarán los efectos que han tenido estas formas de gobernanza en las prácticas organizativas en localidades rurales de la Región de Coquimbo.

6.2. Múltiples organizaciones y fondos estatales para la variedad de necesidades de las localidades rurales

En agosto de 2023 visité la localidad en la que reside Antonio, la que según datos del censo de 2017 tenía cerca de 2,500 habitantes, y me reuní con una profesional de la Fundación para la Superación de la Pobreza designada en la zona. La principal labor de esta profesional es fortalecer las organizaciones sociales de la zona, lo que realizaba, entre otras cosas, asesorándolos en la postulación a fondos concursables de diversa índole. La Imagen 26 muestra las organizaciones con

las que se estaba trabajando y los fondos a los que habían postulado y adjudicado, es decir, habían resultado ganadores en el concurso.

Imagen 26. Planificación de postulación a fondos concursables en oficina municipal. Agosto 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

Entre ellos se encuentra una subvención para el centro de padres y otra para un centro de adulto mayor, un fondo de SERCOTEC para un sindicato de trabajadores agrícolas independientes y un Fondo de Desarrollo Vecinal del Municipio para un grupo folclórico. Antonio es miembro de tres de estas organizaciones, a las que se suma su pertenencia a la comunidad agrícola de la que es presidente, el comité de Agua Potable Rural y la Junta de Vigilancia del río de la zona. En este punto es relevante retomar el planteamiento de Quiros (2020) respecto a la pluralidad de las relaciones sociales en localidades rurales. La autora hace referencia a Boltanski para plantear que una misma persona puede ocupar diversos roles o posiciones en la vida de otra, lo que tiene consecuencias en los ámbitos en los que se relacionan. Este es un primer motivo que contribuye a explicar la existencia y pertenencia a múltiples organizaciones de manera simultánea de los residentes de localidades rurales.

Ahora bien, De la Maza (2004) y Espinoza (2004) plantean que el sistema de fondos concursables también ha incidido en las prácticas asociativas de los grupos a los que están dirigidos, ya que estos se adaptan a las posibilidades de financiamiento existente y al formato de postulación de los

fondos, los que en su mayoría son proyectos de bajos montos y acotados en el tiempo. Irarrázaval, Sagredo y Streeter (2019) también evidencian que distintos servicios pueden promover la postulación de tipos específicos de organizaciones, por ejemplo, organizaciones ambientales para los fondos del Ministerio de Medio Ambiente, u organizaciones deportivas para los fondos del Ministerio del Deporte, limitando el tipo de recursos al que puede postular cada organización.

Al año 2023 existían en Chile más de 80 fondos concursables para personas, organizaciones con o sin fines de lucro y municipios (División de Organizaciones Sociales, 2023). El sistema de fondos concursables se inauguró a inicios de los años noventa desde FOSIS con el objetivo de distribuir recursos escasos para las demandas sociales de grupos en situación de vulnerabilidad (Espinoza, 2004). Actualmente, los fondos concursables se han extendido a servicios tan diversos como el Ministerio de Agricultura, Relaciones Exteriores, Economía y Turismo, Medio Ambiente, Salud y Ciencias. A esto se suman los múltiples fondos entregados por los Gobiernos Regionales y Municipios. El aumento de la cantidad de fondos disponibles, y las demandas por transparencia de información, llevaron a que durante 2024 se creara un portal único que centraliza la información y el proceso de postulación a cada uno.

En las siguientes subsecciones describo cómo se expresa este fenómeno en las localidades rurales de Coquimbo, en las que es posible distinguir tres grandes tipos de organizaciones que acceden a recursos de organismos públicos. Un primer grupo son las organizaciones que administran recursos naturales como las comunidades agrícolas y OUA analizadas en la Parte 1 de la tesis. Los otros dos grupos son organizaciones comunitarias y productivas, los que se describen a continuación.

Organizaciones comunitarias territoriales y funcionales

Un primer tipo de organizaciones son las comunitarias territoriales y funcionales reguladas por la Ley N° 19,418 de 1994. Estas deben constituirse como organizaciones sin fines de lucro y se dividen en dos grandes tipos. Primero, las juntas de vecinos, que corresponden a organizaciones territoriales *“representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades”* (artículo 2 inciso b). Hasta 1994 existía una junta de vecinos por unidad vecinal; sin embargo, la incorporación de un artículo en la nueva ley que permite conformar más de una junta por unidad

incentivó la fragmentación de estas organizaciones, debilitando su capacidad de representación (De la Maza, 2004; De la Maza, 2018).

El segundo grupo son las organizaciones comunitarias funcionales que tienen por objetivo *“representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva”* (artículo 2 inciso d). Entre ellas es posible encontrar clubes deportivos, clubes de adulto mayor, comités ambientales, agrupaciones culturales y folclóricas, centros de madres y otras agrupaciones de mujeres, e incluso comités de agua potable rural. Según datos del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, el año 2023 había en Coquimbo 13,677 de estas organizaciones, de las cuales solo el 33% se encontraban activas. Las principales diferencias entre ambos tipos de organizaciones tienen que ver con la cantidad mínima de miembros que se les exige para constituirse y el tipo y montos de los fondos a los que pueden postular.

Mientras Antonio fue presidente del club de adulto mayor del que es socio, postularon a varios fondos con los que equiparon la sede de la comunidad agrícola, espacio que el club utiliza para reunirse todos los sábados a comer y jugar dominó. Los clubes de adulto mayor pueden postular a cualquiera de los fondos dirigidos a organizaciones comunitarias siendo el más común el Fondo Nacional del Adulto Mayor del Servicio Nacional del Adulto Mayor, orientado exclusivamente a este tipo de organizaciones. Además del club del adulto mayor, Antonio participa en una agrupación folclórica en la que baila cueca. Con este grupo han recorrido varias comunas de la región apoyados financieramente por la municipalidad. En 2023 postularon y se adjudicaron un fondo municipal para costear la compra de nuevas vestimentas. A su juicio, el ser parte de este grupo le sirvió para ser reconocido en la comuna, lo que su vez contribuyó a que le adjudicaran fondos para el Club de Adulto Mayor.

Otra fuente relevante de recursos para las organizaciones comunitarias son los fondos regionales. El año 2023 el GORE de Coquimbo repartió US\$1,3 millones en 377 proyectos formulados por agrupaciones de adultos mayores, juntas de vecinos, comités de APR y organizaciones deportivas. Casi la mitad de estos fondos se destinaron a iniciativas de seguridad ciudadana, seguidos de proyectos deportivos e iniciativas orientadas a la protección del medio ambiente. En menor medida se financiaron proyectos relacionados con el fortalecimiento de organizaciones y desarrollo de habilidades sociales (GORE Coquimbo, 2023c; Sagredo, 2024).

Al recorrer la región es posible observar que muchos de los fondos repartidos se utilizan para la construcción y equipamiento de sedes, mejoramiento de áreas verdes, participación en eventos en otras localidades y actividades recreativas. Ya a inicios de los 2000, De la Maza (2004) y Espinoza (2004) identificaban los fondos concursables de diverso origen como la principal fuente de financiamiento de organizaciones de nivel local. De esta forma, las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales en la región de Coquimbo cumplen un rol clave canalizando recursos públicos hacia iniciativas locales, lo que como se verá en las siguientes secciones, no está exento de desafíos.

Organizaciones productivas

Un segundo tipo de organizaciones son aquellas que agrupan personas en función de su actividad económica, entre las que se encuentran asociaciones gremiales, sindicatos y cooperativas. A diferencia de las organizaciones comunitarias, en este grupo hay agrupaciones con y sin fines de lucro.

En su tipología de organizaciones campesinas, Gómez (1998) distingue tres tipos de organizaciones presentes en zonas rurales en función de sus fines, el tipo de acción que realizan y el contenido ideológico de sus planteamientos. El primer tipo son las organizaciones reivindicativas, que tienen fines universales ya que sus acciones afectan no solo a sus miembros, y sus planteamientos tienen un contenido ideológico explícito. En este grupo ubica a las organizaciones comunitarias descritas en la sección anterior y a organizaciones empresariales de nivel nacional. El segundo grupo son las organizaciones profesionales que tienen como principal objetivo mejorar las condiciones de sus miembros, ya sea en su calidad de productores o asalariados, y no tienen una ideología explícita. El tercer grupo son organizaciones económicas instrumentales que persiguen fines específicos asociados a la producción, están orientadas únicamente al bienestar de sus miembros y tampoco tienen planteamientos ideológicos (Gómez, 1998; Gómez, 2000)⁹⁵.

⁹⁵ Esta tipología se basa en el trabajo previo de Eduardo Moyano, quien para el contexto europeo distingue dos tipos de organizaciones: i. las reivindicativas que se enfocan en la defensa de los intereses de colectivos y, ii. las económicas que tienen fines particulares y cuyas acciones se enfocan exclusivamente en sus miembros. La descripción detallada de esta tipología se encuentra en el libro *“Acción Colectiva y Cooperativismo en la Agricultura Europea”*. Serie Estudios. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid (1993).

Desde sus inicios la labor de INDAP se ha dividido en dos grandes ejes. Por una parte, el fomento productivo y, por otra, la formación y capacitación de líderes sociales y políticos (Faiguenbaum, 2017). En este contexto, INDAP ha utilizado una versión adaptada de la tipología de organizaciones de Gómez para clasificar a las entidades beneficiarias, dividiéndolas en dos grandes grupos: i. las organizaciones de representación, entre las que se ubican las organizaciones comunitarias, sindicatos, asociaciones gremiales y otras organizaciones sin fines de lucro y, ii. las organizaciones económicas instrumentales que tienen como objetivo aumentar los ingresos de sus miembros por medio de la reducción de costos de insumos, mejoras en la productividad y comercialización, y la incorporación de nuevas tecnologías, entre otros (INDAP, 2018). A partir de esta categorización se han generado apoyos diferenciados, destacándose el Programa de Gestión y Soporte Organizacional (PROGYSO) para las organizaciones representativas y el Programa de Asociatividad Económica (PAE) para las organizaciones económicas, entre ellas sociedades anónimas o de responsabilidad limitada y cooperativas.

Una de las organizaciones productivas más comunes en Coquimbo son las agrupaciones de crianceros de nivel de localidad, comuna y provincia. Al año 2023 había 221 agrupaciones de crianceros registradas en la región, todas inscritas como organizaciones comunitarias de la ley 19,418. Solo tres agrupaciones se encuentran registradas como asociaciones gremiales en el Ministerio de Economía. Llama la atención que la más antigua de estas agrupaciones se constituyó en 1995, y que el 95% del total se conformó después del año 2000. Sin embargo, a 2023, más de la mitad de estas agrupaciones se encontraban inactivas hace al menos cinco años. Esta situación coincide con el inicio de la implementación de programas como el PRODECOP y el PRODESAL a fines de la década de los noventa, y con los incentivos estatales a la asociatividad para la obtención de fondos públicos y para acceder a instancias de participación ciudadana. Por ejemplo, Lidia, en su calidad de dirigente criancera, participa en la mesa de desarrollo rural de su comuna y en los CADA y CAR de INDAP. Lidia también reconoce entre sus funciones el promover que sus socios accedan al PRODESAL o PADIS, para lo cual mantiene un vínculo cercano con los funcionarios de INDAP.

En otros casos pude observar las gestiones que realizan dirigentes/as crianceros para que sus miembros que no son usuarios de INDAP accedan a las ayudas de emergencia y/o apoyo de los veterinarios del PADIS-PRODESAL en caso de enfermedad de sus animales. Tal como se evidenció en el capítulo anterior, las agrupaciones de crianceros en Coquimbo también han sido

muy activas en solicitar ayuda estatal para paliar los efectos de la sequía, por ejemplo, alimentos para los animales, bonos y autorizaciones para la realización de las veranadas en Argentina (Sagredo, 2024).

Otro tipo de organización productiva son los sindicatos de trabajadores agrícolas independientes. En la localidad donde reside Antonio existe un sindicato de este tipo fundado en 2011. Durante mi reunión con el presidente subrogante en agosto de 2023, uno de los principales temas en desarrollo era la reconversión de antiguos productores de uva debido a la crisis de la variedad *flame* y la disminución de las exportaciones. Además, acababan de obtener un fondo de SERCOTEC que les permitiría financiar ferias para la venta de sus productos en tres localidades de la comuna. En una localidad aledaña se encuentra el sindicato de productores que preside Raúl, el que también ha recibido fondos de SERCOTEC. Raúl adicionalmente representa a sus socios frente a autoridades y medios de comunicación locales, dando a conocer la crisis producto de la falta de agua. En este rol, también ha participado en la mesa de desarrollo rural de su comuna y otras mesas de trabajo con productores agrícolas y funcionarios/as municipales.

Una de las principales fuentes de financiamiento de estas organizaciones es el Programa de Gestión y Soporte Organizacional (PROGYSO) de INDAP. El PROGYSO es un programa que ha existido con diversos nombres y que tiene como objetivo promover el fortalecimiento organizacional de las organizaciones campesinas mediante la entrega de recursos para financiar su operación y proyectos propios. El programa se creó a principios de la década de 1990 en respuesta a la demanda de las organizaciones de representación nacional de fortalecer su carácter reivindicativo, y compensar la pérdida del financiamiento que habían recibido de organizaciones internacionales durante el movimiento por la recuperación democrática (Faiguenbaum, 2017).

Inicialmente los recursos estaban orientados exclusivamente a las organizaciones de representación nacional, sin embargo, desde 2015 se extendió a organizaciones regionales y comunales, otorgando alrededor de US\$1,000 anuales a cada organización. Los fondos disponibles permiten a las organizaciones financiar capacitaciones, giras técnicas, reuniones de asamblea, arriendo y equipamiento de sedes, entre otros. En Coquimbo, algunos de los sindicatos entrevistados habían utilizado los fondos del PROGYSO para un programa radial, la conmemoración del día de la mujer, o ferias para emprendedores/as y capacitaciones para la comercialización de productos, entre otros.

Las cooperativas son el tercer tipo de organización productiva presente en Coquimbo, cuya creación ha sido incentivada tanto desde el Ministerio de Agricultura como desde el Ministerio de Economía en distintos periodos. Gómez (2002) evidencia que durante la década de los noventa el MINAGRI incentivó la creación de empresas asociativas campesinas, estrategia que no tuvo los resultados esperados. Durante el trabajo de campo fue posible confirmar este diagnóstico a partir de variados relatos sobre la conformación de cooperativas que al poco andar se disolvieron debido a los malos resultados financieros y/o conflictos entre sus socios/as.

No obstante, también pude observar el proceso opuesto. En una de las reuniones que sostuve con Raúl, me comentó que varios miembros de su sindicato querían conformar una cooperativa. Este proceso se vincula a una nueva ola de iniciativas estatales que han promovido la creación de cooperativas⁹⁶. Durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), se promulgó un Plan de Asociatividad denominado “Más Unidos” el cual puso especial énfasis en incentivar un “cooperativismo moderno” a través de programas e iniciativas de FIA, INDAP y CORFO (Peralta, 2021). El gobierno de Boric (2022-2026) ha mantenido este lineamiento por medio del “Plan estratégico nacional para el fortalecimiento cooperativo agroalimentario y rural 2024-2026: Juntos apoyamos al cooperativismo para el mundo rural”, el cual tiene como objetivo *“fomentar y promover el desarrollo organizacional, empresarial, cultural y de las personas vinculadas a las cooperativas agroalimentarias y rurales”* (MINAGRI, 2023b, p. 11).

El fomento desde los organismos públicos al cooperativismo en la actividad agropecuaria fue algo que pude observar de diversas formas durante el trabajo de campo. En primer término, en la realización de seminarios organizados por servicios públicos y organizaciones que agrupan cooperativas agropecuarias. Por ejemplo, en octubre de 2023 se realizó en Santiago el Seminario “Cooperativismo para la seguridad y soberanía alimentaria” organizado por ODEPA y Campocoop⁹⁷ al que asistieron más de 150 personas. La totalidad de las ponencias del seminario hicieron referencia al rol que pueden cumplir las cooperativas en todas las etapas del sistema alimentario, desde la compra de insumos, producción y traslado, hasta la comercialización y compra de alimentos. A lo largo de la actividad, también se puso énfasis en la idea de que la

⁹⁶ La conformación de cooperativas también había sido parte de la estrategia de fomento productivo de INDAP luego de la Reforma Agraria y previo al golpe de Estado de 1973 (Faiguenbaum, 2017).

⁹⁷ Organización campesina de representación nacional fundada en 1969. Agrupa a Federaciones Regionales de Cooperativas Campesinas.

producción de alimentos no es solo una actividad lucrativa, sino que su función principal es alimentar a la población. Adicionalmente se destacó el hecho de que en Chile ha disminuido exponencialmente la cantidad de superficies cultivadas. Esto ha traído como consecuencia el aumento de la proporción de alimentos importados, situación que se percibe como negativa y que debería revertirse, o al menos intentar detener. Según los asistentes, esta meta podría lograrse mediante la creación y el fortalecimiento de cooperativas.

En noviembre del mismo año se realizó un seminario similar organizado por la División de Asociatividad y Cooperativas del Ministerio de Economía llamado “La fuerza del cooperativismo como motor de la Economía Local”. Algunas semanas después se formalizó la creación del Instituto Nacional de Asociatividad y Cooperativismo en CORFO. Este se instituyó con el objetivo de *“llevar adelante acciones e iniciativas que faciliten el posicionamiento del cooperativismo en los distintos organismos públicos y privados pertinentes, de cara a que el país cuente con una política público-privada adecuada y que contribuya al fortalecimiento de dicho sector”* (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2023). Por su parte, en la Estrategia Nacional de INDAP para el periodo 2023-2030 se incluyó un eje transversal de fortalecimiento de la asociatividad y el cooperativismo. El año 2023 esto se había materializado en la entrega de asesoría técnica para el fortalecimiento de cooperativas ya existentes.

En cuanto a programas específicos, durante 2023 la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) estaba implementando el Programa de Desarrollo e Innovación para Cooperativas Agroalimentarias Sostenibles (Agrocoop Innova), dirigido a 13 cooperativas agrícolas de todo Chile, entre las que se encontraban dos de la Región de Coquimbo. El programa consiste en la realización de capacitaciones y giras técnicas para el fortalecimiento de las organizaciones. Además, facilita la articulación con el Banco Estado para el acceso a créditos con menor interés, y con un programa especial de la CNR dirigido a cooperativas. Otro de los programas a los que pueden acceder las cooperativas es el PAE de INDAP orientado a grupos pre-asociativos (que aún no constituyen una organización formal) o empresas asociativas ya existentes, las que obtienen apoyo de un asesor externo para la gestión legal y financiera de empresas y capacitación (INDAP, 2024a).

Específicamente en Coquimbo, durante el periodo de trabajo de campo se estaba implementando el Programa Red Cooperativas Coquimbo, ejecutado por la Fundación Chile⁹⁸ y financiado con recursos del GORE. La principal actividad del programa era el fortalecimiento de capacidades de dos grupos de interés: los socios de cooperativas y profesionales y técnicos que quisieran formarse para trabajar con cooperativas. El programa tuvo 140 participantes, entre ellos 55 cooperativas de diferentes rubros, y también grupos pre asociativos. Participaron además profesionales de FIA, SERCOTEC y CORFO que se estaban formando como mentores.

Por su parte, desde SERCOTEC se había abierto un concurso para proyectos de fortalecimiento gremial y cooperativo en el marco del Programa de Zonas Rezagadas. A través de este, tanto cooperativas como asociaciones gremiales podían postular a fondos para la creación y formalización de una organización o iniciativas para su fortalecimiento. A estos programas se suma el concurso para proyectos de riego de la CNR dirigido específicamente a cooperativas de pequeños productores/as agrícolas. Todas estas iniciativas se ejecutaban con recursos públicos de nivel nacional y regional, y se vinculan con un lineamiento estatal de fomento a la asociatividad que se ha focalizado principalmente en el sector agrícola. Esta política se inició durante el segundo gobierno de Piñera y ha continuado durante el gobierno de Boric, aunque cambiando de nombre.

A esto se suma que entre las líneas de trabajo de FAO en Latinoamérica se encuentra el cooperativismo, bajo el supuesto de que las cooperativas facilitan el acceso de pequeños agricultores a financiamiento y mercados, favorecen la incorporación de nuevos actores a las cadenas productivas y contribuyen al uso sostenible de los recursos, entre otros (FAO, 2025). De esta forma, a través de documentos, publicaciones en redes sociales (Imagen 27) y la declaración de 2025 como el año internacional de las cooperativas se resalta el cooperativismo como un modelo de producción agrícola. En Chile, este lineamiento de FAO se tradujo en vínculos con la División de Asociatividad y Cooperativas del Ministerio de Economía y con el MINAGRI para la elaboración del Plan Nacional de Asociatividad durante el segundo gobierno de Piñera. También han entregado recomendaciones para la implementación del nuevo instituto de cooperativas y de una Ley Modelo para cooperativas agroalimentarias.

Según datos del Ministerio de Economía, al año 2024 había 26 cooperativas agrícolas en Coquimbo. Algunas de ellas son de gran tamaño, como Capel, que agrupa a más de 1,000

⁹⁸ Organización público-privada creada por un decreto de gobierno en 1976.

productores de uva para pisco, o Catahueche, cooperativa productora de carne de cabra creada por los socios de la comunidad agrícola de Canela Baja, en la provincia de Choapa.

Imagen 27. Afiche de FAO Américas sobre cooperativas. Abril, 2025.



Texto que acompaña la foto: “En América Latina y el Caribe hay 108 mil cooperativas, de las cuales 28 mil se enfocan en el sector agropecuario y/o rural. Este 2025 celebramos el año internacional de las cooperativas para resaltar su rol clave en la transformación inclusiva de los Sistemas Agroalimentarios”. Fuente: Cuenta de X FAO Américas.

La iniciativa de Raúl de crear una cooperativa con los mismos socios del sindicato es algo que se replica en otras organizaciones de la región. Una de ellas es una cooperativa de productores de hortalizas y flores en la provincia de Elqui. Victoria, la presidenta de la agrupación, me comentaba en septiembre de 2023 que junto con un grupo de vecinos conformaron una asociación gremial a fines de la década del 2000. Su primer objetivo fue identificar necesidades colectivas y presentarlas a las autoridades. Posteriormente formaron una cooperativa con el fin de aumentar los volúmenes de producción, lo que les ha permitido vender directamente a empresas agroexportadoras, restaurantes y servicios públicos, evitando la venta a través de intermediarios (Sagredo, 2024). En esta misma línea, una de las socias comenta que la cooperativa les ha permitido vender sus productos a mejor precio que el que pagan los intermediarios que van a comprar a los terrenos.

A modo de síntesis, se evidencia que las organizaciones productivas en la región de Coquimbo han emergido como actores clave en la articulación de estrategias y acciones para enfrentar desafíos

como la crisis hídrica, la reconversión productiva y la comercialización de los productos. Las distintas formas organizativas productivas observadas dan cuenta de la heterogeneidad de fines, niveles de institucionalización y tipos de vinculación con la estatalidad existentes, por ejemplo, a través de programas de fomento como el PROGYSO o el PAE. Cabe destacar la promoción del cooperativismo por parte de los organismos públicos como una línea de acción cada vez más relevante, ya no solo en la economía local, sino también para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria del país.

Síntesis de organizaciones y fondos existentes

El trabajo de campo en la región de Coquimbo permitió identificar una gran variedad de organizaciones comunitarias y productivas. En el primer grupo se encuentran las juntas de vecinos, clubes de adulto mayor, clubes deportivos, agrupaciones culturales y ambientales, la mayoría de las cuales se rigen por la Ley 19,418. Todas estas organizaciones se deben constituir en los municipios, con la excepción de las organizaciones deportivas que también se pueden constituir en el Instituto Nacional del Deporte (IND). En cuanto al financiamiento, pueden acceder a fondos concursables municipales y del GORE, además de fondos de servicios específicos para cada grupo. Por ejemplo, las organizaciones deportivas pueden postular al Fondo Nacional para el Fomento del Deporte del Instituto Nacional del Deporte, las organizaciones de adultos mayores al Fondo Nacional del Adulto Mayor del SENAMA, y los Comités Ambientales Comunales al Fondo de Medio Ambiente.

El segundo grupo son las organizaciones productivas entre las que se encuentran los sindicatos, asociaciones gremiales y cooperativas. Las asociaciones gremiales se pueden constituir como organizaciones comunitarias o bajo la modalidad específica de asociación gremial en el Ministerio de Economía. Por su parte, la personalidad jurídica de los sindicatos la otorga el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, mientras que las cooperativas solo se pueden constituir en el Ministerio de Economía. Cada tipo de organización es regulada por leyes o decretos específicos: el Decreto Ley 2.757 sobre asociaciones gremiales de 1979, el Código del Trabajo que regula Sindicatos de trabajadores independientes, federaciones y confederaciones, y la Ley General de Cooperativas del año 2004. Los sindicatos y asociaciones gremiales pueden recibir fondos de INDAP, el Ministerio del Trabajo y SERCOTEC. Además de los anteriores, las cooperativas pueden postular a fondos específicos de la CNR y CORFO. A estos se suman los fondos de la CNR para las OUA,

tanto para proyectos de riego como para el fortalecimiento de las OUA, y fondos del Ministerio de Medio Ambiente y la CNR para comunidades agrícolas. Ambos tipos de organizaciones pueden también acceder al PROGYSO de INDAP.

Por último, los comités de APR o Servicios Sanitarios Rurales deben constituirse ante el Ministerio de Obras Públicas, organismo que los apoya con financiamiento y que, además, les permite optar a fondos de INDAP y municipios. La Tabla 10 sintetiza los distintos tipos de organizaciones y los servicios que cuentan con fondos específicos para cada tipo. Esta tabla refleja la heterogeneidad de actores estatales y fuentes de financiamiento disponibles para cada organización. Tal diversidad evidencia un entramado institucional complejo y fragmentado que obliga a las organizaciones a navegar múltiples organismos y normativas para sostener su funcionamiento y acceder a recursos públicos. En la siguiente subsección se abordarán en mayor detalle estas dinámicas y sus efectos en las prácticas organizativas de las localidades rurales de Coquimbo.

Tabla 10. Síntesis de vínculos de las organizaciones campesinas con organismos públicos

Tipo de organización	Ente que las regula	Posibilidades de financiamiento*
Juntas de Vecinos	Municipios	Municipios, GORE.
Centros de madres		Municipios
Agrupaciones de mujeres		Municipios, GORE, INDAP.
Clubes de adulto mayor		Municipios, GORE, SENAMA.
Agrupaciones culturales		Municipios, GORE, Consejo de las Culturas y las Artes.
Agrupaciones ambientales		Municipios, GORE, Ministerio de Medio Ambiente
Clubes deportivos	Municipios Instituto Nacional del Deporte	Municipios, GORE, IND
Sindicatos	Dirección del Trabajo	INDAP, Municipios, SERCOTEC.
Asociaciones gremiales	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	INDAP, Municipios, SERCOTEC.
Cooperativas		INDAP, Municipios, SERCOTEC, FIA, CORFO, GORE.
Organizaciones de usuarios de agua	Dirección General de Aguas (MOP)	CNR INDAP
Comunidades Agrícolas	Ministerio de Bienes Nacionales	CNR INDAP
Comités de agua potable rural	Dirección de Obras Hidráulicas (MOP)	MOP Municipios

*No corresponde a un listado exhaustivo, sino a una síntesis de la información levantada durante el trabajo de campo.
Fuente: Elaboración propia en base a División de Organizaciones Sociales (2023) y Sagredo (2024).

6.3. Atomización de recursos y fragmentación del vínculo con la estatalidad

La relevancia e incentivo a la asociatividad por parte de los servicios públicos, se ha traducido en la creación de nuevas organizaciones y en su aumento exponencial en las últimas dos décadas. Ahora bien, no solo ha aumentado la cantidad de organizaciones, también han surgido nuevos tipos. Por ejemplo, en Coquimbo existen 285 agrupaciones de mujeres de diversa índole (emprendedoras, jefas de hogar, trabajadoras independientes, mujeres rurales, entre otras), de las cuales 258 se constituyeron a partir del año 2000. De las 33 restantes, la más antigua tiene fecha de concesión de personalidad jurídica el año 1993. Esta situación coincide con los lineamientos de la política estatal de los gobiernos de la transición que pusieron el foco en el trabajo con grupos específicos, entre ellos mujeres, pueblos originarios y otros grupos categorizados como vulnerables. Un ejemplo similar es la constitución de 28 comunidades indígenas en la región a partir de 2011, más de la mitad de ellas del pueblo diaguita, luego del reconocimiento legal de este grupo como Pueblo Originario el año 2006.

Tomando como caso de estudio el Programa de Desarrollo Territorial Indígena de INDAP, Valdivieso (2021) analiza el rol de los funcionarios ejecutores del programa en generar categorías identitarias y territoriales que reconfiguran las relaciones sociales locales. El autor plantea que las prácticas burocráticas como la búsqueda de beneficiarios para el programa, afectan las relaciones políticas a nivel local y generan tensiones al movilizar nuevas categorías identitarias, entre ellas, la de indígena o mapuche. Una dinámica similar se observa en relación con las prácticas organizativas en localidades rurales de Coquimbo. Cada organismo público define los tipos jurídicos de organizaciones a los que pueden entregar apoyo financiero. La diversidad de fondos existentes refleja la fragmentación estatal en servicios vinculados a políticas sectoriales y grupos poblacionales específicos.

En un estudio sobre formas de ciudadanía en comunas rurales de Chile en las que se desarrollan actividades extractivas, Bustos y Román (2024) plantean que las políticas de neoliberalización en zonas rurales han tenido como efecto la fragmentación de los sujetos. En este contexto, la flexibilidad constituye una estrategia de vinculación con el Estado, ya que las personas deben adaptarse a las diversas categorías generadas por los organismos públicos. En esta misma línea, el trabajo de campo en Coquimbo, evidencia que entre las poblaciones rurales no existe el mismo nivel de fragmentación que en los organismos públicos, sino que una misma persona se vincula

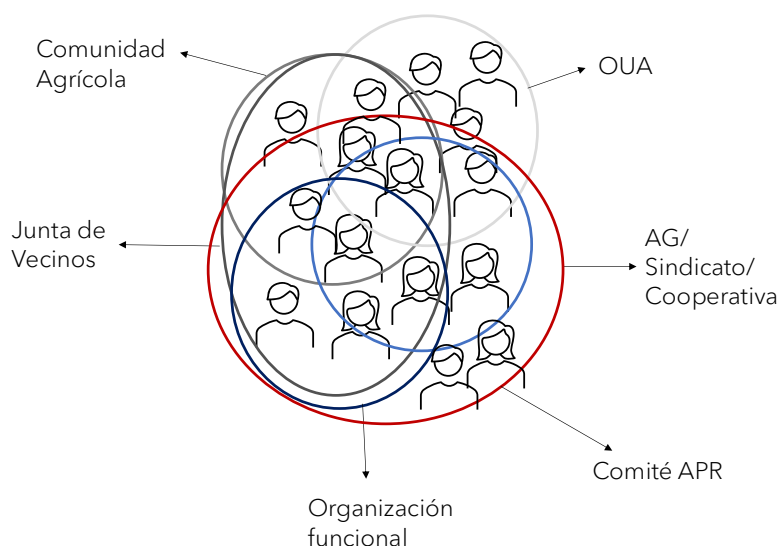
con diversos servicios. Dado que las organizaciones sin fines de lucro son las principales receptoras de fondos públicos, las personas se asocian a varias organizaciones para acceder a los distintos servicios. Dependiendo del tipo de necesidad que se busque resolver, varía el tipo de organización. Por ejemplo, a la sede de la comunidad agrícola que preside Antonio y también ocupa el club de adulto mayor, las personas mayores quieren instalarle barras de apoyo. Antonio cree que la municipalidad no va a financiar este proyecto a la comunidad agrícola por lo que habría que postularlo a través del club para que se pueda ejecutar (Sagredo, 2024). La afirmación de Antonio refleja su conocimiento del sistema de fondos y qué tipo de proyectos tienen mayor probabilidad de ser aprobados por qué servicios. De esta forma, iniciativas de infraestructura comunitaria o actividades recreativas se postulan principalmente a través de organizaciones comunitarias. Las solicitudes de ayudas de emergencia para productores y la realización de proyectos de capacitación tecnológica y comercialización se desarrollan a través de cooperativas, asociaciones gremiales y sindicatos. La solicitud de fondos para proyectos de riego se lleva a cabo a través de las OUA y la distribución de agua potable a través de los comités de APR.

En consecuencia, los distintos tipos de organizaciones identificados por Gómez (1998) son observables empíricamente, no obstante, pueden estar conformados por el mismo grupo de personas (Sagredo, 2024). Así, en una misma localidad, se observa la existencia de múltiples organizaciones compuestas por grupos similares de personas que se categorizan a ellas mismas, y son categorizadas desde la estatalidad, en distintos tipos organizacionales. La Figura 4 ilustra una composición ficticia de organizaciones en una localidad, reflejando el traslape de las mismas personas en distintas organizaciones. Cada una de estas organizaciones puede acceder a recursos de diferentes servicios públicos, en lo que De la Maza (2004) denomina una “ventanilla de financiamiento”.

En base a su análisis de las prácticas de clientelismo, Luján Verón (2023) plantea que, dado su limitado alcance, el tipo de proyectos financiados tienen un carácter privatizador, aun cuando se realicen de manera colectiva. Ejemplo de esta situación es una localidad que visité en la provincia de Limarí en la que existen un club deportivo, centro de madres, centro de padres y apoderados, junta de vecinos, y un comité de agua potable, todos compuestos por casi la totalidad de los habitantes de la localidad que cumplen con el perfil de cada organización. Por ejemplo, una de las personas que entrevisté era socia de la junta de vecinos, del centro de madres y del comité de agua

potable. En la plaza central de la localidad está la sede de la Junta de Vecinos, otra sede del club de madres y una cancha gestionada por el club deportivo. En una conversación informal con un arquitecto de la municipalidad donde se ubica la localidad, quien trabaja formulando proyectos para postularlos a fondos regionales, el funcionario planteaba que es muy común que cada organización postule a construir su propia sede, aunque las ocupen más o menos las mismas personas, y que no las compartan con otros grupos (Sagredo, 2024). Este se traduce en que muchas sedes tienen muy poco uso y se encuentran en mal estado.

Figura 4. Pertenencia a organizaciones sociales en localidades rurales.



Fuente: Elaboración propia.

En línea con lo evidenciado por Luján Verón (2023) en Coquimbo también es posible observar que los fondos a los que acceden las organizaciones son utilizados para actividades muy acotadas y no permiten hacer frente a problemas estructurales, por ejemplo, la escasez hídrica. Una de las dirigentes entrevistada en la provincia de Choapa asocia esta situación a un enfoque asistencialista y clientelista de las autoridades:

"hace años venimos diciendo que necesitamos que se invierta, ya no queremos más gastos, queremos inversiones, que se hagan pequeños estanques, tranques, tranques acumulativo, donde todos los gobiernos, la poca agua que cae, la vemos pasar por el estero. Necesitamos que esa agua se queda en la cuenca, se quede arriba. Pero nadie hace inversión (...) Yo creo que más que mucha plata tiene que ver con que les conviene mantenerlo así políticamente. Porque así nos manejan (...) en el sentido de que siempre tener que estar dependiendo de estar pidiendo. O sea,

así, cuando vienen las elecciones nos dan votos, nos dan una alegría, nos dan esto, lo otro. Yo lo veo así, que es un tema así, como un tema más bien político de no resolver el problema. Así nos mantienen dependientes de” (Entrevista a Lorena, dirigente provincia de Choapa, enero 2023).

Se observa así un alto nivel de atomización de los fondos públicos, lo que no es un proceso exclusivo de Coquimbo ni de los programas dirigidos a organizaciones campesinas. La Ley de Presupuesto en Chile se discute anualmente en el Congreso, para lo cual cada Ministerio y servicio asociado debe establecer las glosas y montos a gastar de manera diferenciada de otros servicios (Sagredo, 2024). Esto se traduce en múltiples barreras para la colaboración entre servicios y para financiar proyectos con una duración mayor a un año. Otros estudios en Chile han identificado diversos elementos problemáticos del sistema de fondos concursables. Entre estos se encuentran la falta de coordinación entre los servicios en términos de entrega de información y requisitos de postulación, la imposibilidad de financiar gastos operacionales de las organizaciones y la complejidad del proceso de postulación debido a la cantidad de documentos técnicos y administrativos que deben presentarse (Donoso, 2015; Irrázaval, Sagredo & Streeter, 2019).

En su etnografía de un proyecto de desarrollo en India, Mosse (2005) evidencia que la implementación de las iniciativas dirigidas a localidades rurales está determinada en mayor medida por las metas de los organismos ejecutores, en este caso ONG británicas, más que por las metas de política pública. En este caso, la fase de implementación de los proyectos generó una configuración específica de relaciones y la necesidad de ejecutar los presupuestos y traducir los objetivos de las actividades en resultados cuantificables. Esto, a su vez, se tradujo en la priorización de actividades ya conocidas y de simple ejecución que no requirieran acciones colectivas, lo cual limitó la incidencia de los grupos beneficiarios. Al igual que lo observado en el caso chileno, el vínculo con los usuarios de los programas se estableció principalmente a través de agrupaciones constituidas especialmente para este fin, las cuales ejercían un rol de intermediarias con las agencias de desarrollo, replicando las relaciones de clientelismo existentes a nivel local.

En esta misma línea, en las localidades rurales de Coquimbo existen una gran cantidad de organizaciones que responden a problemas y necesidades específicas de la ruralidad. No obstante, en muchos casos, la creación de estas organizaciones responde primordialmente a los requisitos establecidos desde los organismos públicos para la entrega de recursos, más que a proyectos o visiones propias de desarrollo, replicando la fragmentación estatal en las organizaciones. En la práctica, esto implica que cada persona interactúa con la estatalidad a través de múltiples entidades

y que la creación de nuevas organizaciones es una forma de maximizar el acceso a recursos, aunque no necesariamente su único objetivo. Esta situación se ha traducido también en el surgimiento de un perfil específico de dirigentes que conoce cómo opera la estatalidad y que cumple un rol intermediario clave en el acceso a fondos, fenómeno que se aborda a continuación.

6.4. La relevancia de los intermediarios en la distribución de los recursos estatales

En octubre de 2023 me reuní con Raúl para ir a visitar a algunos agricultores del sindicato que preside. En el camino me comenta que en los últimos meses el sindicato se había adjudicado varios proyectos: i. uno de SERCOTEC para hacer una página web y difundir los productos de los agricultores, ii. un PROGYSO para hacer un encuentro de agricultores, iii. un Fondo de Desarrollo Vecinal de la Municipalidad para sillas y mesas (le comento que pensaba que el FONDEVE era solo para las juntas de vecinos y me dice que antes era así, pero lo hablaron con el abogado de la municipalidad y los dejó postular), iv. un proyecto del GORE para hacer obras de teatro sobre la historia de los campesinos, v. un fondo del Ministerio de Medio Ambiente para instalar paneles solares en la sede de la junta de vecinos de su localidad, organización en la que también cumple un rol dirigencial y, además, pasaron a la segunda etapa de un proyecto de FIA. Agrega que a veces otros dirigentes/as lo critican porque se gana todos los fondos, pero él cree que es porque tiene iniciativa y trabaja mucho.

El relato de Raúl es ilustrativo de la relevancia de pertenecer a organizaciones constituidas para acceder a recursos públicos, y de la función de intermediación con los organismos estatales, tanto de las organizaciones como de sus dirigentes. El rol del intermediario ha sido descrito en detalle por Bierschenk, Chauveau y Olivier de Sardan (2002), quienes lo definen como actores locales que llevan recursos a sus localidades en la forma de proyectos públicos o privados. Son el vínculo entre la población objetivo y los agentes de desarrollo supuestamente representando los intereses de la población local. Para Nuijten (2003), quien propone una concepción dinámica del Estado, el rol de los intermediarios también es relevante porque contribuye a generar concepciones específicas de la estatalidad. Para Agudo Sanchíz (2014), las ideas sobre el poder del Estado se construyen entre diversos actores y se sustentan en el monopolio de diversos recursos. Por ende, los intermediarios también son parte de las estructuras estatales y sus procesos, aunque no necesariamente sean eficaces en su labor de intermediación (Agudo Sanchíz, 2009).

Entre las organizaciones estudiadas, y más específicamente sus dirigentes y dirigentas, la intermediación es un aspecto clave de su labor. Un estudio en el que participé el año 2020 identificaba que una de las principales funciones de las organizaciones campesinas a lo largo de Chile es el levantamiento de necesidades de sus miembros, la gestión de estas frente a los servicios públicos, y la coordinación de la demanda y aportes propios para poder acceder a los recursos públicos (Muñoz, Sagredo y Paredes, 2020). Son estas acciones las que derivan en que algunos dirigentes campesinos se autodenominen “*el brazo armado del Estado*”, reconociendo así su rol en la configuración de la estatalidad.

En sus estudios sobre el clientelismo en el campo chileno, Durston (2005) plantea que a inicios del siglo XXI la relación clásica de patrón-cliente había evolucionado hacia nuevas formas de intermediarios o *brokers* que compiten entre ellos o que se involucran en relaciones de “coproducción”⁹⁹ con autoridades políticas y la población beneficiaria de programas de superación de la pobreza. En el grupo de los *brokers* identifica como un subtipo de intermediario la figura del “gestor campesino”, quien corresponde a un líder comunitario que conoce la burocracia estatal y cuenta con conocimientos y contactos en los servicios públicos y partidos políticos, lo que le permite gestionar las necesidades del grupo al que representa (Durston, 2005). El autor distingue a estos gestores de los funcionarios públicos y consultores de ONG o el sector privado que desarrollan proyectos a nivel local.

Raúl es un dirigente que puede asociarse a este perfil de gestor campesino. Su conocimiento del sistema de asignación de fondos concursables y funcionarios municipales de distintas administraciones le ha facilitado la adjudicación de múltiples fondos al sindicato que representa. A esto se suma que tiene acceso a internet, lo que le permite informarse de las convocatorias a concursos y enviar los proyectos. Luego de la pandemia, la gran mayoría de los concursos e iniciativas financiadas con recursos públicos se publicitan y gestionan a través de portales en línea, lo que, a juicio tanto de funcionarios/as como de dirigentes/as se ha transformado en una barrera para grupos que habitan en localidades con problemas de conectividad. En consecuencia, Raúl cuenta con el conocimiento, contactos y condiciones materiales que le permiten atraer recursos a su localidad. También ha ayudado a que otros sindicatos u organizaciones de las que forma parte, por ejemplo, la junta de vecinos de su sector, conozcan y accedan a los fondos disponibles. De esta

⁹⁹ Comillas originales del autor.

forma, en un contexto de gobernanza desarrollista y/o asociativa, siguiendo a Olivier de Sardan (2021), en el que las iniciativas de interés público se ejecutan principalmente a través de proyectos asignados a organizaciones sociales locales, dirigentes como Raúl son determinantes al momento de garantizar el acceso a los recursos estatales.

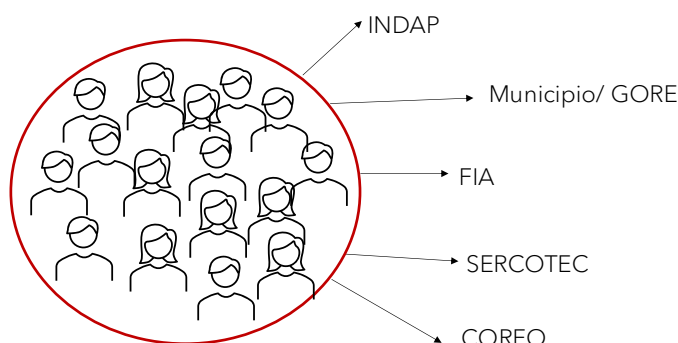
Un perfil similar es el de Victoria, quien nació en La Serena, se fue un tiempo a estudiar una carrera profesional y luego volvió a la zona rural de Coquimbo para dedicarse a la actividad agrícola, algo que ya hacían sus padres. La asociación gremial y cooperativa a la que ella representa ha recibido fondos de INDAP, FIA, SERCOTEC, INIA y CORFO. Cada uno de los proyectos que se han adjudicado ha tenido objetivos diferentes. Por ejemplo, el Programa de Asociatividad Económica de INDAP les sirvió para capacitarse en temas productivos, de comercialización y gestión interna de la organización. A través del Agrocoop Innova de FIA trabajaron la generación de valor agregado e innovación, además de un diseño de imagen y modelo de negocios. Con SERCOTEC han desarrollado iniciativas de fortalecimiento organizacional y la compra de insumos. Al año 2023 también estaban participando en una iniciativa de CORFO para productores de hortalizas de la región (Programa Territorial Integrado), la que tenía como objetivo mejorar la competitividad de este grupo a través de la incorporación de prácticas sostenibles, el fomento a la asociatividad y la inserción en circuitos comerciales. El caso de Victoria es particular porque ha generado una estrategia de crecimiento para la cooperativa que ejecuta a través de los fondos públicos disponibles. En la siguiente cita sintetiza su forma de trabajo y los motivos para vincularse con cada servicio:

"Son cosas distintas, complementarias. Porque INDAP me lleva por una línea, y yo de FIA obtengo otra línea, y de SERCOTEC otra. Yo no le pido lo mismo a los tres (...). Con INDAP, yo sé que puedo tener inversiones físicas, infraestructura, equipamiento. Pueden ser capacitaciones de cierto tipo. Con SERCOTEC, y los apoyos gremiales que dan, también puedo tener, no sé si infraestructura, pero sí capital de trabajo, compra de insumos, también pueden ser equipos. Pero si yo le pedí equipo a INDAP, no voy y le pido el mismo equipo a SERCOTEC. Y no es con el mismo objetivo. O sea, INDAP, a lo que nos ayudó a nosotros, fue a armar el espacio para nosotros poder trabajar bien. Con SERCOTEC nosotros le pedimos los equipos para poder funcionar. Y al FIA, todo lo que sea innovar". (Entrevista Victoria, dirigente provincia del Elqui, septiembre 2023).

Entre 2018 y 2022 la cooperativa se adjudicó nueve fondos, los que Victoria tiene organizados en una carta Gantt: cinco de INDAP, entre ellos el PAE y dos fondos para el financiamiento de activos productivos y comerciales, dos de FIA y dos de SERCOTEC. Durante nuestra conversación, Victoria critica que existen muchos programas públicos similares y que algunos tienen los mismos

objetivos y se postulan en las mismas fechas. Esta situación refleja cómo Victoria, en su rol de intermediaria, otorga coherencia a las iniciativas estatales en función de los objetivos de su organización. Sin embargo, este proceso de racionalización choca con la falta de coordinación y trabajo articulado de los propios servicios. Esto se traduce en que una misma organización debe interactuar simultáneamente con distintos servicios para cubrir sus diversas necesidades. En el caso de organizaciones productivas como la de Victoria, los principales servicios son INDAP, FIA, SERCOTEC y CORFO, además de los municipios y el Gobierno Regional (Figura 5). No obstante, el potencial vínculo con estos servicios requiere contar con información, contactos y conocimiento específico respecto a la forma de operar de cada uno.

Figura 5. Servicios públicos a los que pueden acceder organizaciones productivas.



Fuente: Elaboración propia.

Así, la fragmentación de la acción estatal no solo incentiva la creación de organizaciones, sino que también favorece a grupos que cuentan con dirigentes/as que tienen conocimiento y experiencia. Al igual que Raúl, Victoria me cuenta que algunas personas cuestionan que se adjudiquen tanto fondos y le preguntan en qué gobierno se los ha ganado, a lo que ella responde que partió con Piñera I, luego Bachelet II y después Piñera II, o sea, ha trabajado con gobiernos de distintos signos políticos. Con esto trata de recalcar que la obtención de los fondos no ha dependido de sus contactos partidistas.

En base a un análisis del Programa de Desarrollo Territorial Rural Sostenible en Brasil, Lecuyer, (2023) plantea que la incorporación de un enfoque participativo en la implementación del programa ha derivado en el surgimiento de una elite de dirigentes/as. Este grupo, al que la autora denomina “profesionales de la mediación”, son legitimados desde los organismos públicos como representantes de los intereses de sus comunidades. Frente a sus representados, la legitimidad se adquiere y mantiene si es que los dirigentes invierten tiempo y atraen recursos a sus comunidades, por ejemplo, proyectos de infraestructura. La autora también evidencia que estos dirigentes se dedican principalmente a representar intereses, distanciándose de la política partidista, pero contando con experiencia y contactos con los organismos burocráticos.

Esta dinámica también es observable en Coquimbo en el caso de dirigentes como Victoria y Raúl, quienes no solo postulan y obtienen fondos concursables para sus organizaciones, sino que también las representan en instancias participativas como el Comité de área de INDAP y las Mesas de Desarrollo Rural. Además, identifican necesidades en situaciones de emergencia, renovando constantemente su legitimidad frente a sus representados. Sus acciones también los legitiman frente a los funcionarios/as públicos que interactúan con ellos, lo que se traduce en invitaciones a participar en nuevas mesas de trabajo o instancias participativas, obtención de nuevos fondos, e incluso, en algunos casos extraordinarios, la contratación por parte de los municipios para ejercer el rol de representantes a tiempo completo. Cuando se da esta situación, el tipo de labores que se realizan son levantar necesidades y coordinar la demanda frente al municipio, INDAP y otros servicios, elaborar catastros de afectados por situaciones de emergencia, o atención y derivaciones a oficinas municipales.

En síntesis, los casos de Raúl y Victoria evidencian cómo cierto perfil de dirigentes, al contar con conocimientos técnicos, contactos institucionales y acceso a herramientas digitales, logran mediar eficazmente entre las comunidades que representan y los organismos públicos, facilitando así el acceso a fondos concursables y otros beneficios. Este rol de intermediación no solo implica habilidades administrativas, sino también una forma específica de representación política, en la que los dirigentes adquieren legitimidad ante sus comunidades y los funcionarios públicos. Al mismo tiempo, se evidencia cómo la fragmentación de la oferta estatal exige una capacidad de articulación y planificación que no todos quienes ejercen cargos directivos poseen, lo que reproduce desigualdades en el acceso a recursos. Mientras dirigentes como Raúl y Victoria asumen el rol de “gestores campesinos” o “profesionales de la mediación”, quienes no están organizados

o carecen de intermediarios eficaces enfrentan mayores barreras para relacionarse con los organismos estatales.

6.5. La doble instrumentalización de las prácticas organizativas

Desde los años noventa, a través de diversas estrategias, los organismos públicos en Chile han promovido la asociatividad como una vía para ejecutar programas sociales, canalizar la participación ciudadana y fortalecer el capital social. La evidencia empírica del caso de Coquimbo muestra que estos objetivos han sido, en gran medida, subordinados a lógicas de gestión y distribución de recursos públicos. De esta forma, la conformación y formalización de entidades sin fines de lucro opera fundamentalmente como un mecanismo para ejecutar políticas sociales, alineándose con los principios de subsidiariedad, focalización y corresponsabilidad, propios del contexto de neoliberalización de las políticas públicas.

La multiplicación de organizaciones sociales observada tanto a nivel nacional como en Coquimbo, muchas de ellas de corta duración, responde en parte a la transformación de la asociatividad en una estrategia para acceder a recursos estatales. En base al análisis de las prácticas organizativas de un ejido en México, Nuijten (2003) advierte que los programas de desarrollo suelen promover el empoderamiento de las personas en situación de pobreza mediante la entrega de herramientas y capacidades orientadas al fortalecimiento de la organización comunitaria. No obstante, este enfoque puede resultar problemático, ya que tiende a invisibilizar otras formas de organización y las relaciones de poder existentes a nivel local, lo que puede derivar en prácticas organizativas que, más que ser transformadoras, reproducen dinámicas de dominación.

Bustos y Román (2024) plantean que el aumento de la cantidad de organizaciones en localidades rurales responde a un creciente interés por influir en temas de interés público por vías distintas a la electoral. En línea con lo planteado por Nuijten (2003) y con base en lo observado en Coquimbo, argumento que la constitución de organizaciones en Chile no necesariamente refleja un mecanismo de acción colectiva y/o política. También obedece a la necesidad de cumplir con requisitos burocráticos impuestos desde los servicios públicos, cuyos lineamientos están fuertemente influenciados por organismos internacionales y gobiernos de turno. El caso de las agrupaciones de mujeres, cooperativas y comunidades indígenas es ilustrativo de cómo se incentiva la creación de tipos específicos de organizaciones con base en categorías identitarias promovidas desde la estatalidad.

En su estudio sobre las políticas de asistencia social en Chile, donde las mujeres son las principales receptoras de transferencias monetarias, Rojas (2014) sostiene que este rol les confiere mayor protagonismo en las decisiones del ámbito doméstico. Sin embargo, esto también implica que muchas veces sean vistas más como medios para implementar la política social que como agentes activos de la misma. Una dinámica comparable se observa en las zonas rurales de Coquimbo. La gran cantidad de programas y fondos públicos para pequeños productores/as y organizaciones campesinas, producto de la regulación para la distribución del gasto público, ha derivado en un tipo de práctica organizativa particular. Los distintos servicios públicos canalizan recursos hacia tipos específicos de organizaciones que, en muchos casos, están integradas por las mismas personas. Esto pone de manifiesto el uso funcional de estas entidades en la lógica de distribución estatal de recursos.

Por su parte, una misma persona participa en múltiples organizaciones, lo que le permite acceder a diferentes fondos según criterios temáticos o institucionales. Esta situación también evidencia la instrumentalización que las personas hacen de su participación organizacional. Bustos y Román (2024) concluyen que en comunas con alta presencia de actividades extractivas se configura una dinámica de este tipo. En estos contextos, el Estado se percibe como un agente que facilita la expansión de tales actividades, promoviendo instancias participativas que no son vinculantes y tienen un carácter meramente simbólico. Por tanto, la vinculación con organizaciones y municipios tiene como objetivo obtener algo a cambio más que influir en los procesos de toma de decisiones, fenómeno que también es atribuible a las organizaciones de la región de Coquimbo.

En este contexto, figuras como Lidia o Antonio, activos en diversas organizaciones, revelan una estrategia de adaptación a un sistema de financiamiento altamente fragmentado. A su vez, esta fragmentación genera una forma de experimentar la estatalidad como un conjunto de “ventanillas” desconectadas entre sí. En este contexto, la figura del dirigente-intermediario adquiere protagonismo, ya que el acceso a recursos depende de la capacidad de articular la demanda de manera legible para cada organismo estatal. En esta dinámica se hace evidente la falta de claridad del límite entre lo estatal y la sociedad civil, ya que surgen organizaciones que tienen como principal objetivo organizar la demanda y canalizar el traspaso de recursos públicos. Estas requieren de un perfil de dirigente que se especialice en esta labor, lo cual demanda legitimación tanto desde los servicios públicos como desde sus representados. Por un lado, necesita mantener el respaldo de quienes representa respondiendo a sus demandas; por otro, debe ser validado por

los servicios públicos a través de capacitaciones que lo certifiquen o mediante una actitud no demasiado crítica. Uno de los dirigentes entrevistados, lo describe de la siguiente forma:

[Uno como dirigente] *“deja de ser cómodo para la autoridad porque lo está cuestionando. Es incómodo hacerle sentir que no vamos muy bien, porque vamos creando dependencia absoluta [hacia el Estado], porque le vamos direccionando. Por eso yo el término dirigente, como que ya hasta altura me hartó, porque es como que el dirigente le da dirección a todo ... elegimos la/el presidente, y el presidente es el burro de carga que teníamos antes nosotros. Y yo el burro carga, le ponía, acarreaba maíz, acarreaba trigo. Sembraba, acarreaba agua, me acarreaba a mí. Era para todo. Y también era para conseguir los recursos. Y yo después lo cuestiono [al dirigente]. Porque no estoy satisfecho, porque no logró lo que yo quería, más allá de que lo haya hecho regio para, por ejemplo, el arreglo de la sede. Pero el problema particular mío no me lo arregló, entonces malo el dirigente.* (Entrevista con Andrés, dirigente Provincia de Limarí, octubre 2023).

Dirigentes como Raúl o Victoria ilustran un tipo particular de liderazgo que combina conocimiento técnico, habilidades de gestión, acceso digital y/o redes institucionales, lo que se traduce en la concentración de recursos en algunas localidades y/u organizaciones. En diversos estudios, el rol de los intermediarios ha sido vinculado con prácticas de clientelismo en el marco de la distribución de fondos públicos. Para el caso chileno, Durston (2005) plantea que los intermediarios, entre ellos los gestores campesinos, se involucran en prácticas clientelares al intentar monopolizar el vínculos con quienes habitan los territorios que representan y, en primer lugar, atender las necesidades de quienes son más cercanos a ellos. También pueden realizar *lobby* con funcionarios públicos para la obtención de fondos concursables, los que terminan otorgándose a los grupos que tienen mayor influencia frente a servicios y autoridades públicas. Por su parte, Mosse (2005) plantea que la dinámica de implementación de proyectos de desarrollo incentiva relaciones de clientelismo que facilitan la distribución de recursos y contactos tanto a beneficiarios como ejecutores de los programas. Concluye que quienes ejercen el rol de intermediarios o *brokers*, buscan mantener una serie de relaciones que aseguran su estatus e identidad y autonomía desde una perspectiva individual.

El predominio de lógicas concursables y de proyectos de corto alcance ha llevado a que muchas organizaciones canalicen recursos para iniciativas puntuales, por ejemplo, construcción de sedes, actividades recreativas o implementación de pequeñas ferias, sin que estas iniciativas logren incidir estructuralmente en las condiciones de vida de las localidades rurales. Este tipo de intermediación, aunque en algunos casos permite implementar acciones transformativas, también puede reforzar la despolitización de las organizaciones sociales, o las desigualdades de poder a nivel local, como

advierten Mosse (2005) y Nuijten (2003), además de generar un tipo de subordinación y dependencia de la estatalidad que obstaculiza la implementación de soluciones estructurales a problemas que incentivan la descampesinización y/o migración, por ejemplo, la escasez hídrica.

En síntesis, más que promover la participación ciudadana o fortalecer el capital social, el fomento a la asociatividad ha funcionado en gran medida como un instrumento para la transferencia de recursos públicos. Las organizaciones sociales se convierten así en instrumentos de una política pública orientada por la gestión y el cumplimiento de indicadores, antes que por la acción política o la transformación de las condiciones de vida. Simultáneamente, quienes se suman a estas organizaciones las utilizan como instrumentos para acceder a recursos públicos. De esta manera, la distribución de fondos para organizaciones se configura como un campo de poder en el que convergen lógicas estatales de gestión fragmentada y prácticas organizativas que buscan maximizar el acceso a recursos públicos.

En esta segunda parte de la tesis abordé tres mecanismos mediante los cuales los organismos públicos transfieren recursos a pequeños productores/as y organizaciones campesinas, estos son: los programas de desarrollo, las ayudas de emergencia y los fondos concursables para organizaciones. Los tres tienen en común que es la estatalidad la que define los términos de cómo, cuándo y para qué se pueden utilizar los recursos, aun cuando las organizaciones cumplen un rol clave en su ejecución. Algunos de los programas e iniciativas analizados emergen o tienen como objetivo fortalecer la participación de los grupos campesinos. Sin embargo, simultáneamente la lógica de la gestión estatal se traduce en procesos de despolitización, subordinación, instrumentalización y/o dependencia que dificultan generar cambios estructurales en un entorno que resulta cada vez más hostil para la actividad agropecuaria no industrial. No obstante, como muestran algunos ejemplos recogidos en el trabajo de campo, estas organizaciones no están completamente cooptadas; existen márgenes de acción y espacios para la agencia y la transformación desde el nivel local que buscan contrarrestar los procesos de descampesinización, situación que se ha abordado en capítulos anteriores y se profundiza en la próxima sección.

Parte 3: Procesos de diferenciación identitaria y demandas del campesinado en Coquimbo

Presentación

Tanto en Chile como en el resto del mundo existen diversas definiciones y debates respecto a qué significa y cómo se identifica lo campesino. El análisis de las características del campesinado en Chile es un punto clave de esta tesis, ya que es la definición de campesino que se hace desde los organismos públicos la que determina en parte importante el tipo de vínculo que tienen las organizaciones campesinas con la estatalidad. INDAP cuenta con una definición oficial de Agricultura Familiar Campesina e Indígena (AFCI) que considera aspectos como el valor de las activos, superficies de las explotaciones y fuente de ingreso principal. Quienes no tienen acceso regular a la tierra, o su ingreso principal no proviene de la agricultura, no pueden acceder a los recursos asignados a este grupo. En el vínculo con la estatalidad también resultan relevantes las características y rasgos con los que los grupos campesinos se identifican a sí mismos y con los que se posicionan frente a los actores estatales.

En la siguiente sección abordaré de qué manera se desarrolló un proceso de diferenciación y reivindicaciones identitarias del campesinado en Coquimbo desde la década de 1990 a la fecha. Específicamente, argumento que este se ha visto influenciado tanto por las relaciones de poder entre distintos actores como por el contexto ambiental, social, político y económico de la zona de estudio. A modo de contexto, en primer término, haré referencia a las distintas definiciones de lo campesino en Chile, y cómo estas han variado a lo largo del tiempo. En base a lo planteado por a Yie (2022), a través de esta contextualización busco dar cuenta de qué manera la categoría de campesino/a en Chile ha ganado o perdido relevancia en el debate académico y las políticas públicas. Posteriormente introduciré las discusiones teóricas que orientan el análisis de los procesos de diferenciación identitaria de los grupos campesinos en Coquimbo y sus principales demandas y estrategias de acción política, las que se describen en los capítulos 7 y 8 respectivamente.

Lo campesino antes y después de la Reforma Agraria

La reforma agraria (1962-1973) es un hito que contribuyó al fortalecimiento del movimiento campesino en Chile (Bengoa, 2006). Existen variados estudios realizados en el periodo previo y post a la implementación de la reforma que utilizaron una perspectiva de economía política para analizar las transformaciones agrarias, poniendo el foco en la propiedad o no de medios de producción como criterio de diferenciación. En uno de los primeros estudios sobre la estructura

agraria del campo chileno, Baraona, Aranda y Santana (1961) identifican diversos tipos de propiedad rural y trabajadores en cada una de ellas. Por una parte, se encuentran las haciendas, las que se caracterizan por concentrar grandes extensiones de tierra y bajo nivel de tecnificación y productividad (McBride, 1973). En las haciendas existían dos tipos de trabajadores: i. los inquilinos que vivían y trabajaban en la hacienda, recibían pago principalmente en especies y podían acceder a tierras para cultivo y/o talaje¹⁰⁰ y, ii, los peones, aquellos trabajadores externos a la hacienda que trabajaban por temporada y recibían un pago efectivo por su trabajo.

Baraona et al (1961) diferencian la hacienda de las pequeñas propiedades, las que se caracterizaban por no superar las 10 hectáreas de tierra, su orientación a la producción, la incorporación de tecnologías y la dependencia en el trabajo asalariado. A partir de esta distinción, los autores hacen una clasificación de los pobladores rurales del Valle de Putaendo según si son propietarios de tierra, la forma en la que adquirieron esa propiedad (herencia u otro), el tamaño de las propiedades, el uso de la tierra (producción o residencia), la relevancia del autoconsumo en la producción agrícola, la venta de mano de obra y la presencia de trabajo asalariado. Para estos autores, los campesinos/as son quienes obtienen ingresos trabajando la tierra, no como inquilinos o peones, sino que en su condición de pequeños propietarios. La reforma agraria alteró esta estructura, ya que incentivó el reparto de tierras de las haciendas a los inquilinos que vivían y trabajaban en ella, expandiendo el grupo de pequeños propietarios.

Posteriormente, Gómez (1982) distingue entre la agricultura capitalista y la agricultura campesina, las que se diferencian principalmente por el tipo de producción. La primera implica categorías como ganancia, tecnificación y salarios. Los actores que asocia a este tipo de producción son empresarios y trabajadores/as agrícolas asalariados. La agricultura campesina, por su parte, se caracteriza por basarse en el trabajo familiar no remunerado y orientarse primordialmente a la reproducción de las condiciones de vida. En este contexto, el autor evidencia una tendencia a la desintegración de las comunidades campesinas, o descampesinización, a través de dos procesos: el paso a la agricultura comercial y la proletarianización (en la ciudad o en el campo), lo que varía según factores como la experiencia laboral previa dentro y fuera del predio, y los recursos económicos y de mano de obra con los que se cuenta.

¹⁰⁰ El talaje corresponde al derecho a pastorear y alimentar animales en terrenos que no son propios.

En investigaciones posteriores, Gómez (1994) define al campesinado en Chile como aquellas personas que trabajan directamente la tierra y se encuentran ligados a la misma por algún tipo de tenencia (propiedad, arrendamiento u otro), utilizan fuerza de trabajo familiar (usualmente no remunerada), y no comercializan todo lo que producen, sino que destinan una parte al autoconsumo. Agrega que, a diferencia del empresario agrícola, para el campesino/a la agricultura es una forma de vida y no solo un negocio.

En estos estudios se contraponen la idea de campesinado con la de capitalismo y modernización agrícolas, asociando la economía campesina a una economía precapitalista. Esta visión se puede ligar al pensamiento de Bernstein (2010) quien plantea que el uso del concepto campesino, vinculado a la producción agrícola doméstica, orientada principalmente a la reproducción y subsistencia y basada en relaciones de parentesco, solidaridad y comunidad, debe limitarse al estudio de sociedades precapitalistas y/o procesos de transición al capitalismo. Para el mismo autor, en las sociedades capitalistas los campesinos se transforman en pequeños productores de mercancía, de los que emerge una diferenciación de clase entre productores de distintos tamaños y trabajadores asalariados. Este grupo ya no cumpliría un rol preponderante en la acumulación de capital, lo que los reposiciona como actores marginales en el sistema de producción.

La categoría campesino/a se ha seguido utilizando en ámbitos académicos y de las políticas públicas en Chile, sin embargo, ha sufrido transformaciones en su denominación, las que dan cuenta de la influencia de procesos económicos y políticos de nivel nacional y global. Estos procesos permiten también cuestionar la asociación de lo campesino con lo precapitalista o lo tradicional (en oposición a lo moderno) y la posición de marginalidad asignada por autores como Bernstein (2010). Para esto, tomo como referencia los planteamientos de Roseberry (1989), quien parte del supuesto de que tanto el pasado como el presente campesino son desordenados, o permeados por el sistema capitalista. Esta perspectiva se aleja, por una parte, de visiones que asocian lo campesino con regímenes precapitalistas y la modernidad con el capitalismo. Por otra, del enfoque de la economía moral, que según el autor plantea una visión acrítica que no reconoce la ambigüedad de los grupos campesinos.

La emergencia de la agricultura familiar campesina

Berdegú (2014) evidencia que luego del golpe de Estado de 1973, el concepto campesino/a cayó en desuso en Chile dada su vinculación con las luchas sociales y políticas de reforma agraria y el

gobierno de la Unidad Popular. En el discurso estatal y empresarial fue reemplazado por el de *pequeña agricultura*. El mismo autor plantea que a principios de la década de 1990, entre los organismos estatales se impuso una visión de fomentar las oportunidades y posibilidades de competitividad de la agricultura familiar en el contexto económico imperante. De esta forma, en Chile y Latinoamérica emerge con fuerza la noción de la agricultura familiar como categoría de política pública para reconocer a un sector marginado del apoyo del Estado, captar la diversidad de formas de producción agrícola y canalizar recursos públicos, respondiendo a las demandas de los movimientos campesinos. Esta visión tiene importantes influencias de organismos como el Banco Mundial y la FAO, desde donde se ha relevado el rol de la agricultura familiar en la seguridad alimentaria, la superación de la pobreza, la conservación del medio ambiente y tradiciones culturales y la generación de empleo (Salcedo, De la O & Guzmán, 2014).

El sustento teórico del concepto de agricultura familiar se puede encontrar en las ideas de Aleksandr Chayanov sobre la unidad económica campesina, la que tiene un carácter familiar y orientado a la subsistencia (Salcedo, De la O & Guzmán, 2014). El concepto se masifica en América Latina durante los 2000 y se reconoce oficialmente el año 2004 con la creación de la Red Especializada para la Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur o REAF-Mercosur (Salcedo, De la O & Guzmán, 2014). Forero (2014) identifica una trayectoria del concepto que transita desde la noción inicial de agricultura campesina o de subsistencia hacia los sistemas de producción fundamentados en el trabajo familiar, los cuales se distinguen de la agricultura empresarial, para posteriormente consolidarse como agricultura familiar en tanto categoría de política pública. En este contexto, para Sabourin et al (2014), la noción de agricultura familiar implica una visión más positiva, o no asociada únicamente a pobreza y marginalidad, que la de términos como pequeño agricultor o agricultor de subsistencia.

En Chile, a los agricultores familiares se le denomina desde los organismos públicos Agricultura Familiar Campesina (AFC). Para Martínez, Namdar-Iran y Sotomayor (2014), a partir de la década de 1990 el debate sobre la AFC en Chile ha tenido un carácter primordialmente pragmático y operacional, buscando promover la eficiencia en la gestión estatal. Los autores reconocen como temas centrales de esta discusión la definición de la categoría de AFC para la focalización de los recursos públicos, la efectividad de la asistencia técnica, el aumento de la multiactividad y los empleos extraprediales para garantizar la subsistencia, la relevancia del rol de la mujeres en la

gestión de los predios y, la necesidad de implementar políticas territoriales, multisectoriales y con enfoque de género. A esto se suman los lineamientos estatales que han fomentado la orientación de los pequeños productores hacia el mercado internacional (Canales, 2005). Para efectos de esta tesis, el concepto de agricultura familiar es relevante, ya que da cuenta del discurso estatal sobre el campesinado, que distingue a este grupo de la agroindustria.

Pérdida de relevancia de lo campesino como categoría en el marco de la nueva ruralidad

Desde inicios del siglo XXI, se desarrollan en Chile una serie de estudios que ponen el foco ya no en las estructuras y las características de personas y hogares que habitan en zonas rurales, sino en los territorios y sus dinámicas sociales y económicas, cuestionando la dicotomía entre zonas rurales y urbanas, en la línea de lo que se denomina la “nueva ruralidad” (Berdegué et al., 2010). Para el caso chileno, Canales y Canales Cerón (2013) hablan de una nueva “territorialidad agraria” que se sustenta en la articulación entre zonas rurales y urbanas. Los autores plantean que ya no es posible dar por supuesta la intersección entre lo rural y lo agrario, por lo que proponen distinguir entre población agraria y metropolitana. El primer grupo estaría compuesto por habitantes de territorios rurales o urbanos en los que la actividad predominante es la silvoagropecuaria primaria, agroindustrial o de servicios. En esta categoría se ubica el subconjunto de habitantes de zonas rurales que se dedican a la pequeña agricultura (Canales Cerón & Canales Cerón, 2012).

En esta misma línea, otros estudios analizan la reconfiguración de los territorios rurales proponiendo que la nueva dualidad inclusión/exclusión en el modelo neoliberal de producción agraria reemplazó a la dualidad urbano/rural. De este modo, se plantea que la expansión de la agroindustria ha facilitado la transformación de los espacios rurales en espacios eminentemente productivos, lo que trae como consecuencia la expulsión y/o exclusión de los habitantes rurales hacia zonas más urbanizadas (Gac Jiménez, Miranda Pérez & Retamal Soto, 2017; Gac Jiménez & Miranda Pérez, 2019). En este contexto, la categoría campesino/a deja de ser trascendente. Para Gac Jiménez y Miranda Pérez (2019), la apropiación de los espacios rurales por parte de la industria agroexportadora ha derivado en una resignificación identitaria de los habitantes y trabajadores de zonas rurales desde rurales/productores hacia urbanos/asalariados.

En síntesis, el enfoque de la nueva ruralidad cuestiona la clásica dicotomía urbano/rural y la asociación de lo agrícola a lo rural. Para el caso chileno, los autores citados proponen una categoría más amplia de población agraria que se dedica principalmente a las actividades silvoagropecuarias

o de la agroindustria, la que puede habitar en zonas urbanas o rurales, reflejando así la diversidad de actividades de la población rural.

La reemergencia de lo campesino asociado a la sustentabilidad ambiental y los Pueblos Originarios

La incorporación de la dimensión política en el análisis sobre lo campesino es relevante, ya que también incide en las definiciones generadas tanto por los grupos campesinos, como por entes estatales y organismos internacionales. Devine, Ojeda y Yie (2020) evidencian que, con más o menos variaciones durante las últimas décadas, en diversas regiones de Latinoamérica los campesinados están siendo representados como “guardianes de la naturaleza”, en contraposición a las actividades que degradan el medio ambiente. Asimismo, son representados como “portadores de culturas tradicionales o conocimientos ancestrales”. Chile no ha estado aislado de esta tendencia.

Respecto al primer punto, Sabourin y otros (2014) evidencian que ya desde la década de los 2000, el modelo de promoción de agricultura familiar incentivado por organismos internacionales y gobiernos nacionales de Latinoamérica comenzó a incluir lineamientos de sustentabilidad del medio ambiente y fomento a la agroecología; esto en respuesta a demandas de organizaciones de la sociedad civil. En esta línea, se considera relevante hacer referencia al trabajo de Beatriz Cid Aguayo sobre los movimientos agroecológicos y de soberanía alimentaria que emergieron en el sur de Chile como respuesta a la hegemonía de la agroindustria exportadora. En uno de sus estudios analiza el desarrollo del movimiento agroecológico en la Región del Biobío identificando a pequeños agricultores certificados como productores orgánicos y organizaciones de campesinos y agricultores urbanos que se asocian con ONG para adoptar prácticas agroecológicas como medio de reducir gastos y mejorar su dieta (Cid Aguayo, 2011). Por su parte Altieri (2016) identifica, para el caso chileno, las prácticas agroecológicas y el conocimiento campesino como elementos clave para fomentar la agricultura familiar y su rol en el mantenimiento de la biodiversidad, la seguridad alimentaria y la conservación de los recursos naturales.

Las autoridades de INDAP que asumieron en 2022 con la llegada de Gabriel Boric al gobierno también han fomentado estas asociaciones. Por una parte, se definió como lineamiento estratégico la promoción de la AFC como un medio para la conservación y protección del medio ambiente (INDAP, 2023a). Junto con esto, se adoptó el término agricultura familiar campesina e indígena

(AFCI), y ya no solo de AFC, promoviendo programas específicos para la integración de los Pueblos Originarios. Si bien desde sus orígenes INDAP tenía entre sus objetivos otorgar asistencia técnica a grupos indígenas, para lo cual desarrolló programas y recursos especiales, en 2022 esta categoría se explicitó en la denominación oficial de los usuarios de la institución.

Los campesinos y campesinas de la Región de Coquimbo

La revisión recién presentada da cuenta de diversos enfoques para la definición de los grupos campesinos en base a factores como la propiedad de la tierra, la orientación de la producción, la inclusión o no en el modelo agroindustrial y las formas de producción. Sin embargo, durante el trabajo de campo realizado pude evidenciar que quienes se auto reconocen como campesinos y campesinas en Coquimbo no necesariamente cumplen con los criterios de estas definiciones.

Lo campesino en Coquimbo se asocia, en primer término, a habitar en zonas rurales (o alejadas de los centros urbanos), ya sea personas que nacieron en localidades rurales o quienes se trasladaron de la ciudad al campo. En cuanto al tipo de actividades, hay productores agrícolas y crianceros/as caprinos. Sin embargo, también existe un grupo de personas que por falta de agua se han reconvertido al turismo o trabajan como temporeros en otros predios para complementar sus ingresos. Hay quienes producen para el autoconsumo, pero también quienes venden para el mercado interno e incluso a empresas agroexportadoras.

En relación con la tenencia de tierra y agua, fue posible observar situaciones de propiedad, arriendo, préstamos y también de acceso irregular. Si bien es común el trabajo familiar en los predios, muchas de las personas con las que interactué trabajan de manera individual y/o contratan apoyo externo por temporadas. Finalmente, en relación con el tipo de producción, hay quienes han optado por incorporar prácticas agroecológicas y otros que utilizan agroquímicos, quienes incorporaron riego tecnificado y quienes aún prefieren el riego tendido, agricultores/as que han priorizado el uso de semillas tradicionales y otros que no, y crianceros/as que practican la trashumancia, mientras que otros han incorporado prácticas de la ganadería intensiva.

Esta variedad de situaciones da cuenta de la heterogeneidad del campesinado de Coquimbo. En consecuencia, las definiciones que asocian a los campesinos/as con una actividad o lugar específicos no dan cuenta de las especificidades y la realidad cotidiana de este grupo. Por ejemplo, alguien que se identifica como campesino puede habitar temporalmente en localidades urbanas

trabajando de manera asalariada en la construcción o para la agroindustria. Tampoco resultan del todo adecuadas las perspectivas que asocian el campesinado a formas económicas precapitalistas, ya que quienes se denominan campesinos/as no están excluidos de las dinámicas de producción y acumulación capitalista, sino que participan en ella de diversas formas, por ejemplo, por medio de la venta de sus productos, de tierras y derechos de agua o de su trabajo.

En este contexto, más que adherir a una definición específica de campesinado, se consideró útil incorporar la perspectiva de Gupta y Ferguson (2008) quienes conciben la cultura y la identidad como un proceso dinámico, no como algo natural ni fijado en un territorio. Por el contrario, reconocen que los espacios y las distinciones culturales son construcciones sociales permeadas por las relaciones de poder con otros actores, y que estas diferencias no son estáticas, sino que se construyen en un proceso histórico. De esta forma, esta perspectiva ayuda a comprender cómo se constituye y qué relaciones económicas y políticas inciden en la noción de campesino/a o en la llamada “cultura rural”. A continuación, se abordan algunos debates teóricos de la antropología del desarrollo y la economía política que complementan esta perspectiva y orientan el análisis de aspectos culturales y políticos del campesinado en Coquimbo.

Enfoque teórico: lo campesino como producto de lugares, temporalidades y relaciones específicas

Uno de los principales debates en los estudios agrarios de fines del siglo XX y principios del XXI tiene que ver con la persistencia o no del campesinado en un contexto de expansión del capitalismo y globalización de los mercados, y cómo identificarlo. En esta línea Akram-Lodhi y Kay (2009) se preguntan si es que la agricultura sigue siendo relevante o no para el proceso de acumulación capitalista actual y si se puede seguir hablando de campesinado. Otros autores se preguntan si la persistencia del campesinado en la agricultura capitalista en condiciones de explotación se explica porque cumple un rol funcional en este régimen o no (Boltvinik & Mann, 2019). Existen diversas respuestas a este cuestionamiento, por lo que para efectos de esta tesis parto de la base de que el término campesino/a o campesinado es un concepto altamente debatido (Robbins, 2020) y un campo de negociación y disputa política (Devine, Ojeda & Yie, 2020). Este supuesto implica que lo campesino no se configura solo a partir de variables económicas como la tenencia de la tierra o el tipo de trabajo, sino que también se ve influenciado por procesos políticos y características del contexto territorial y ambiental, por ejemplo, la escasez de agua o la trashumancia.

En su libro *Anthropologies and Histories*, Roseberry (1989) plantea que la cultura de los individuos, entendida como las preconcepciones sobre el mundo, es clave para analizar sus acciones. Sin embargo, la comprensión del mundo también se ve afectada por procesos de diferenciación cultural, inequidades sociales y políticas y procesos de desarrollo desiguales. El autor busca resaltar que la cultura es una producción en permanente construcción y con distintos significados para distintas personas. Al entender la cultura como una producción, Roseberry (1989) releva los procesos de diferenciación y conecta lo cultural con relaciones de poder y dominación. De este modo, atribuye a los significados e ideas una materialidad que se inserta en relaciones jerárquicas basadas en el acceso diferenciado al poder y la riqueza. De esta forma, se vuelven relevantes preguntas como ¿quién cuenta las historias y en qué contexto? ¿a quién se le habla y sobre qué? ¿qué tipo de acciones se incentivan con las historias que se cuentan? ¿quién está creando o definiendo una determinada cultura? Así, se produce una intersección entre antropología y economía política al analizar significados y acciones en un contexto de relaciones de poder desiguales.

La propuesta de Roseberry (1989) también permite comprender lo rural y lo urbano, o lo campesino y lo proletario, como características en permanente cambio en un contexto de desarrollo del capitalismo. En este punto, el antropólogo vincula la cultura con la formación de clases, planteando que la cultura y/o conciencia de clase se construyen en base a la materialidad que proporciona la historia, la que sirve como insumo para los discursos dominantes y disidentes. Por ende, tanto los procesos de formación cultural como los de conciencia de clase se pueden concebir como procesos políticos. Roseberry (1989) también plantea que, si bien la cultura se puede vincular a un proceso de formación de clases, no se reduce a ello.

En esta línea, Devine, Ojeda y Yie (2020) reconocen que, en los debates políticos y académicos de la segunda mitad del siglo XX, el campesinado se ha entendido mayoritariamente como una clase o un modo de producción. Las autoras también evidencian que, si bien en las últimas décadas han surgido comprensiones de lo campesino que incorporan nuevos ejes de diferenciación, por ejemplo, la protección de la naturaleza o la oposición al extractivismo, persiste una permanente tensión entre campesinado y capital. En consecuencia, proponen no dar por sentados estos rasgos en los grupos campesinos, sino que poner el foco en las condiciones y los efectos que tiene la

emergencia o desaparición de lo campesino como categoría, sin desconocer la relevancia de la reproducción del capital en estos procesos.

Por su parte Cano Castellanos (2024b), cuestiona la tendencia a analizar al campesinado bajo la imagen de un grupo en proceso de desaparición, rechazando la conceptualización de los campesinados exclusivamente como categoría opuesta al capital y al Estado. Esta visión se vincula al mismo Roseberry (1998), quien plantea que los análisis de clases son un tipo de análisis bidimensional de las relaciones sociales, enfocado en las relaciones económicas y que deja de lado aspectos culturales, sociales y políticos. En este contexto, propone el concepto de “campo de poder” para identificar las relaciones sociales que establecen individuos con otros sujetos u organizaciones, los que no se limitan geográficamente, sino que se insertan en una red más amplia de relaciones. Estas relaciones están marcadas por tensiones y fuerzas que configuran y reconfiguran el campo de poder. De esta forma, Roseberry trasciende el análisis de los grupos basado en la posición de clase o características de los sujetos, enmarcando las posiciones en un conjunto de relaciones de poder que emergen en un contexto histórico específico.

Dada la heterogeneidad de quienes se reconocen como campesinos/as en Coquimbo, incorporo la propuesta de Roseberry (1989, 1998) con el fin de analizar lo campesino como un campo de poder, situado históricamente y en constante producción. Este se complementa con los planteamientos metodológicos de Devine, Ojeda y Yie (2020) para definir lo campesino, la que considera la combinación de aspectos históricos, espaciales (por ejemplo, dónde se localizan los grupos campesinos), relacionales y políticos, relevando que la definición del campesinado es específica a un tiempo y lugar. También con la propuesta de Cano Castellanos (2023) de analizar lo campesino como una producción cultural o “sentir campesino”, el que define como “sustrato de sensibilidad comunicativa” compartida que emerge de las vivencias específicas de los habitantes rurales, en este caso del sureste de Chiapas, frente a distintos procesos históricos y espaciales que han dado forma esta zona durante los últimos 50 años. En consecuencia, lo campesino, o el sentir campesino, adopta expresiones específicas según los lugares y momentos en que se produce, lo que hace necesario analizar sus manifestaciones particulares en el contexto de Coquimbo.

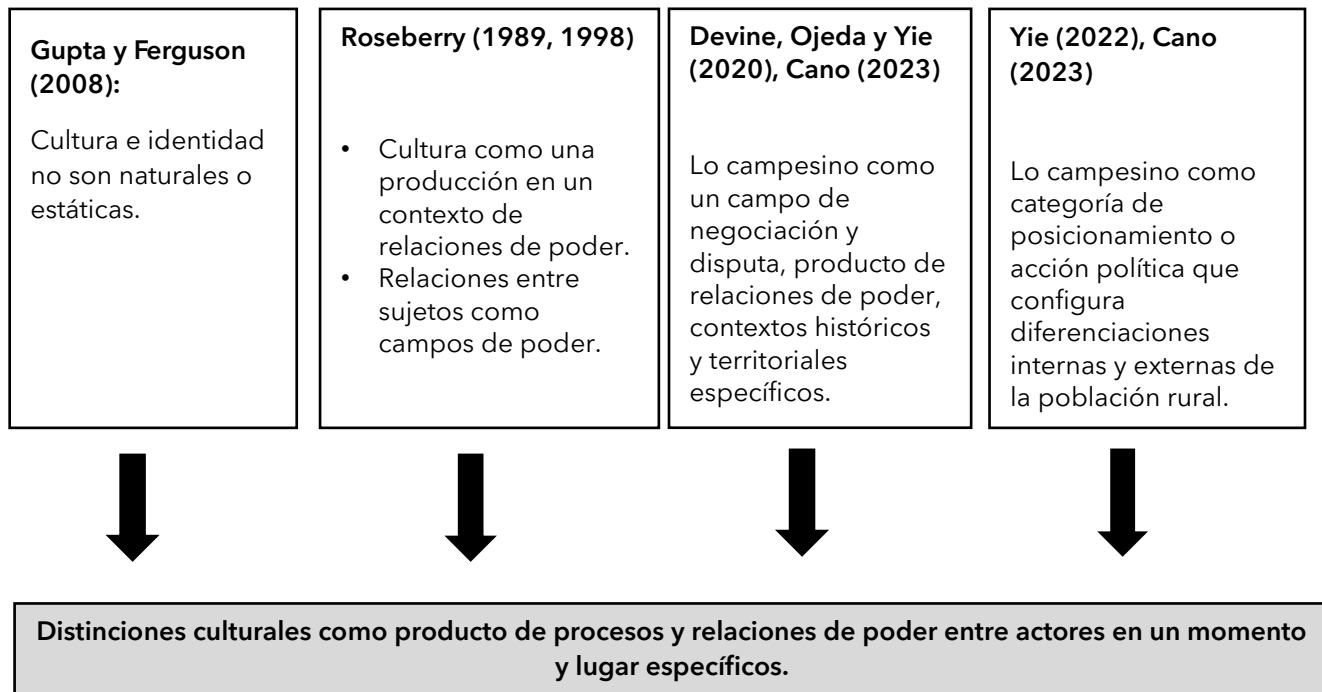
Por último, con el fin de comprender el vínculo entre la identidad campesina y la acción política de los grupos campesinos, resulta relevante el trabajo de Yie (2022) sobre el uso del concepto campesino como categoría de acción política en Colombia. Mediante un análisis de los usos

históricos, la autora evidencia que la categoría ha sido utilizada o dejada de lado por distintos actores y en distintos momentos, con el fin de promover la movilización social y/o la intervención estatal en las poblaciones rurales. Estos procesos a su vez han contribuido a configurar los procesos de diferenciación interna y externa de la población rural. De esta forma, el término campesino permite la mediación entre un sector de la estatalidad y la población rural, y también unificar y diferenciar a este grupo internamente y con otros actores. De la propuesta de Yie (2022) resulta clave, por una parte, la historicidad del uso del término, ya que esta ayuda a su vez a comprender la dinamicidad y la ambigüedad de lo que entendemos como campesino. Segundo, resulta relevante el énfasis que se le da a la comprensión de los usos políticos que se le dan a una categoría y las implicancias de estos usos.

De manera similar, Cano Castellanos (2023) evidencia que, en el caso de los productores de palma en Chiapas, la categoría “pequeño productor” no refleja necesariamente la heterogeneidad o dinamismo de la sociedad rural chiapaneca, no obstante, adquiere relevancia al permitir que los productores se reconozcan colectivamente y se posicionen dentro del sistema económico dominante en la región. En consecuencia, es una categoría que trasciende lo productivo, produciendo y articulando significados mediante los cuales los sujetos participan en relaciones de poder. A su vez, esta categoría les permite reconocerse e interactuar en el marco del “sentir campesino” configurado en la zona. En esta línea, Montaña Mestizo, Robledo Escobar y Yie Garzón (2022) resaltan que situar las categorizaciones de lo campesino y sus representaciones asociadas en contextos geográficos e históricos específicos permite comprender los problemas vinculados a la redistribución de recursos y el reconocimiento político de quienes se autoidentifican en este grupo.

En síntesis, los enfoques teóricos recién presentados permiten analizar las distinciones culturales, lo que en Coquimbo se reconoce como “la cultura campesina” o el “modo de vida rural”, como un proceso dinámico, producto de relaciones de poder entre distintos actores en un momento y lugar específicos, lo que se sintetiza en la Figura 6. Permiten también poner el foco en las implicancias de estas distinciones, ya sea la acción política de los grupos campesinos frente a actores dominantes o su traducción en categorías de política pública.

Figura 6. Síntesis enfoques teóricos de la dimensión cultural y política



Fuente: Elaboración propia.

En los siguientes capítulos se buscará responder a las siguientes preguntas: ¿de qué manera la sequía, la escasez hídrica, la expansión de las industrias agroexportadoras, minera e inmobiliaria, y las políticas públicas implementadas en Coquimbo han incidido en la “identidad” campesina propia de la región y en los procesos de diferenciación interna y externa de este grupo? ¿Cuáles son las demandas y estrategias de incidencia política utilizadas por los diferentes actores? ¿Qué estrategias han sido más exitosas/ efectivas en garantizar la permanencia en el campo y la subsistencia a través de la pequeña producción agropecuaria? En el Capítulo 7 se abordarán los procesos de diferenciación de los campesinos y campesinas de Coquimbo con otros actores y en el Capítulo 8 las distintas demandas políticas y estrategias de este grupo para su consecución.

Capítulo 7. Procesos de diferenciación cultural y política del campesinado en Coquimbo

En noviembre 2005, en la etapa inicial del Consejo Regional Campesino, durante un Encuentro Regional realizado en la comuna de Monte Patria, se aprobó por unanimidad el documento “Contenidos para una política de desarrollo rural y campesina de la Región de Coquimbo”. Este documento sirvió como base para la Política Regional de Desarrollo Rural y en él se definieron tres aspectos principales sobre el campesinado en Coquimbo: i. que los campesinos/as son un sector diferente a otros actores de la región orientados a la producción agrícola, ganadera, apícola o silvícola, ya que se caracterizan por el desarrollo de actividades por cuenta propia y por la realización de otras actividades de manera simultánea, por ejemplo, la pequeña minería, pesca, turismo o comercio. ii. Que el acceso a tierra y agua es un factor clave para determinar qué tipo de actividades pueden desarrollar y que uno de los principales problemas que enfrentan es que muchos no son dueños/as de las tierras que trabajan, o estas son apropiadas y/o contaminadas por las industrias mineras y del agro. A esto se suma que no cuentan con canales de comercialización autónomos, con asistencia técnica apropiada para la producción y comercialización, ni con el adecuado acceso a servicios básicos. iii. Se presenta una propuesta de desarrollo rural en la que se destaca la relevancia de la participación de organizaciones sociales de la región y la definición de acciones de desarrollo que respondan a las necesidades de los territorios rurales (Ríos, 2010).

El periodo 2006-2011 estuvo marcado por una serie de negociaciones entre el Consejo Regional Campesino, la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico (AMRNCH) y el Gobierno Regional, las que tuvieron entre sus resultados la instalación de la Mesa Regional de Desarrollo Rural y la elaboración de los primeros borradores de la PRDR y finalmente su aprobación por parte de las dirigencias y autoridades estatales. El año 2012, la Universidad de La Serena hizo una propuesta de cinco programas centrales para la ejecución de la política: i. desarrollo económico, ii. recursos naturales y medio ambiente, iii. infraestructura básica y productiva, iv. servicios fundamentales (educación, vivienda y protección social) y, v. participación ciudadana (Ríos, 2019).

La instalación de la Mesa de Desarrollo Rural es un hito clave, ya que es un espacio de participación vinculante para las organizaciones campesinas. La mesa regional está compuesta por 21 delegados: siete del Consejo Campesino, siete de la AMRNCH y siete del Gobierno Regional.

Desde 2023, dada la creación del cargo de gobernador/a regional electo, participan tanto delegados del GORE como representantes de la Delegación Presidencial regional. Los acuerdos de la mesa se definen por votación y mayoría simple. Entre las funciones de los delegados/as se encuentra generar propuestas de desarrollo rural y priorizarlas, hacer seguimiento a las políticas públicas dirigidas al sector rural y campesino, coordinarse y actuar como contraparte del sector público y privado en iniciativas de desarrollo rural para la región (Ríos, 2010).

Esta estructura se replica a nivel provincial y local. Las mesas comunales son presididas por los alcaldes/as y cuentan con representación de los servicios municipales y organizaciones comunales. Existe un cargo de vicepresidente/a ejercido por un dirigente/a. En estas mesas se identifican problemáticas y necesidades de nivel comunal. Las mesas provinciales son presididas por el gobernador/a provincial y cuentan con participación de los alcaldes y los vicepresidentes/as comunales quienes deben sistematizar y priorizar las demandas de sus comunas, traspasándolas posteriormente a la mesa regional en la que se derivan a los servicios públicos correspondientes.

Desde sus orígenes, el Consejo Regional Campesino y la Mesa Regional de Desarrollo Rural buscaron diferenciarse y distanciarse de los actores empresariales que se encuentran presentes en las zonas rurales. Una de las dirigentas que ha estado presente desde el inicio de este proceso plantea:

“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 PRDR. 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 los empresarios y emprendedores formalizados, para la minería, proyectos de riego”. (Entrevista a María, dirigente regional, julio 2022).

Con el cambio de signo político del gobierno central desde el gobierno de centroizquierda de Michelle Bachelet (2006-2010), hacia el primer gobierno de derecha luego de la dictadura militar encabezado por Sebastián Piñera (2010-2014), emergen algunos conflictos entre dirigentes y autoridades. En enero de 2013 el Consejo Regional Campesino anunció el quiebre de las relaciones con las autoridades de INDAP por su reticencia a considerar los espacios de participación ciudadana en la ejecución de los programas del servicio (*El Día*, 2013). En marzo de ese mismo año, el director nacional de INDAP de ese periodo, un reconocido empresario agrícola, denunció en una conferencia de prensa en La Serena a 104 dirigentes/as campesinos por malversación de

más de US\$ 700,000 del programa PADIS, entre ellos, a toda la directiva del Consejo Campesino. En agosto de ese mismo año, un informe de la Contraloría General de la República desestimó la denuncia y concluyó que los recursos transferidos al Consejo Superior del PADIS y a los CDL se utilizaron correctamente (Ríos, 2019; *El Día*, 2013). Dirigentes/as y parlamentarios de la zona exigieron la renuncia del director acusando que, con este acto, se estaba demostrando que *“en la institucionalidad de INDAP no les gusta la participación, y no solamente en esta administración, sino que tiene que venir desde atrás”* (Cita a María en nota de *El Día*, 2013). El director se mantuvo en su cargo hasta el fin del gobierno en 2014 y luego fue electo presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura.

La historia del Consejo Campesino y la Mesa de Desarrollo Rural, sintetizada en la Tabla 11, sirve para ilustrar un proceso de diferenciación identitaria campesina influenciado por la interacción con otros actores. Este ejemplo también da cuenta del carácter dinámico y relacional de la identidad campesina, ya que en distintos momentos se observan situaciones de conflicto y/o colaboración con los actores del ámbito público. En este capítulo argumento que en Coquimbo ha surgido un discurso de diferenciación campesina en respuesta a distintos procesos, entre ellos el crecimiento de las industrias agroexportadora, minera e inmobiliaria, la llegada de nuevos habitantes a las zonas rurales, la implementación de políticas públicas para la AFC y la crisis hídrica. A partir de lo anterior, presento también los principales elementos que se asocian a una identidad campesina de la región, lo que, en palabras de Cano Castellanos (2023) constituirían el sustrato común del “sentir campesino” en Coquimbo a inicios del siglo XXI.

Tabla 11. Hitos de la Mesa Regional de Desarrollo Rural Coquimbo

1996-2002: Ejecución del Programa de Desarrollo Campesino (PRODECAM) en la Región de La Araucanía y del Programa de Desarrollo para Comunidades Pobres (PRODECOP). 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 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. Uno de los componentes de estos programas eran los Consejo de Desarrollo Local, compuestos por alcaldes, dirigentes/as campesinos y 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 y dirigentes regionales.
2002-2004: 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.
2005: Un conjunto de representantes campesinos agrupados en un Consejo Regional Campesino elabora la Propuesta Campesina de Monte Patria, en la que se establecen los lineamientos para una futura política regional de desarrollo rural y campesino.
2006-2011: Discusión y elaboración de la Política Regional de Desarrollo Rural (PRDR).
2011: En base a la declaración de Monte Patria 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.
2012: La Universidad de La Serena, contratada por el Gobierno Regional, elabora un primer plan de implementación de la PRDR.
2013: 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.
2014-2017: Se realizan diversas reuniones de difusión de la PRDR convocadas por los dirigentes campesinos/as, a los que asisten los intendentes, gobernadores, senadores/as y diputados/as regionales.
2019: 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.
2021-2022: 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.
2023: Se reactiva la mesa regional.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y revisión de documentos.

7.1. Grandes y pequeños, empresarios y campesinos: Diferenciaciones a partir de la expansión de la agroindustria exportadora

Las décadas de 1980 y 1990 fueron un periodo relevante para el crecimiento de la industria agrícola en la región de Coquimbo. En un análisis de la variación de las superficies sembradas en base a datos censales, Jorquera (2001) evidencia que entre 1976 y 1997, los cultivos de frutales aumentaron en un 363%, los de viñas y parrones en un 207% y los de hortalizas y flores en un 182%. La expansión del modelo agroexportador trajo consigo varios efectos en la región que han generado una percepción negativa de la presencia de este tipo de empresas. Uno de los impactos más visibles en la región ha sido la concentración del acceso a la tierra y el agua en manos de algunos pocos actores empresariales. En los capítulos 2 y 3 se abordaron en más detalle los distintos mecanismos que facilitaron este proceso, entre ellos, la pérdida de tierras por endeudamiento, la segregación de las comunidades agrícolas, el modelo de gestión privada del agua y la promulgación de decretos de escasez hídrica. De este modo, en términos de identidad, se asocia el ser empresario/a agrícola con la concentración de tierras y de derechos de agua, mientras que los pequeños productores han perdido, o nunca han tenido, acceso a tierras, son usuarios minoritarios dentro de las OUA o no tienen derechos de aprovechamiento de aguas.

Además de los procesos de acaparamiento de recursos, se observan diferencias entre grandes y pequeños productores/as relativas al modelo y orientación de la producción. En primer término, desde los grupos campesinos se plantea que la agroindustria se caracteriza por los monocultivos agrícolas, mientras que los pequeños productores tienen diversos cultivos de manera simultánea o los van rotando a lo largo del tiempo según la disponibilidad de agua y semillas. Una de las dirigentes entrevistadas contrasta al monocultivo con el “*sembrar a la antigua*”, “*la vida bonita*” o la “*vida integrada*” (Entrevista María, dirigente regional, julio 2022). En estas nociones se asocia lo campesino a un modo de producir histórico y/o equilibrado, mientras que el crecimiento de monocultivos se asocia a la pérdida y degradación de las tierras y al consumo excesivo de agua.

Segundo, varios de los dirigentes/as entrevistados asocian la producción a pequeña escala con un mayor cuidado de la naturaleza y una mayor racionalidad en el uso de los recursos, buscando no sobre explotarlos, sino que resguardando su sustentabilidad en el tiempo:

“Sí, sí, sí, es que el mundo campesino, inconscientemente, es muy parte de proteger el medio ambiente. Porque no es un mundo irracional. No se le ocurre a ningún campesino tener una gran

cantidad de paltas [aguacate], por ejemplo. Tiene lo que puede regar no más. Y gente con mucha conciencia, que tienen tierra, y dicen no. Aquí hay una vecina que tiene harta tierra y tiene harta agua, pero planta no mucho. Siempre plantan tomatitos, huertas, así. Y tienen hartas tierras y tienen ahí alfalfas y hierba. Pero no se le ha ocurrido esto del monocultivo para exportar. Porque [ser campesino] es un modo de vida". (Entrevista a Andrés, dirigente Provincia de Limarí, octubre 2023).

En varias entrevistas se plantea que la producción de los campesinos/as contamina y daña el entorno biofísico en menor medida que la producción agroindustrial, entre otras cosas porque esta última ha recurrido al uso de agroquímicos y abejas o semillas modificadas genéticamente. En este contexto, algunos dirigentes/as plantean que la agricultura no industrial contribuye a mitigar los impactos del cambio climático, mientras que la agroindustria solo contribuye a empeorarlo. Daniel, dirigente regional, quien también es pequeño agricultor, me comentó que durante 2023 lo invitaron a un encuentro con la SNA que tenía como objetivo tender puentes entre las grandes empresas y los pequeños productores/as agrícolas. Él preguntó frente a todos cómo es posible acercar esos dos mundos si unos aran con burros y otros con tractor, unos llevan los fertilizantes en la espalda y otros tienen aviones que matan las abejas. Agrega que anotaron su pregunta, pero no le dieron una respuesta. En este caso, son las formas de producción las que para Daniel generan diferencias irreconciliables entre ambos grupos.

En su libro *The Country and the City*, publicado originalmente en 1973, Raymond Williams cuestiona los imaginarios de la literatura inglesa que asocian el campo a un estilo de vida natural, simple y pacífico, lo que considera un arquetipo. Como antídoto a estas reducciones, Williams propone analizar la historicidad de los conceptos que se asocian entre sí, planteando que, en muchos casos, los lamentos por la pérdida del modo de vida rural coinciden con periodos de grandes transformaciones sociales y económicas asociados al desarrollo capitalista. Para Williams, las visiones idílicas sirven como mecanismos para invisibilizar los conflictos de clase y tensiones entre actores presentes en el campo, desconociendo la heterogeneidad de las formas de vida (Williams, 2001). En el caso de Coquimbo, esta concepción idílica del campo es utilizada por las dirigencias campesinas para diferenciar su forma de vida de la producción industrial, la que se asocia a lo contaminante o a una actividad no adecuadamente “integrada” con la naturaleza.

Una tercera diferencia entre campesinos/as y empresas agroexportadoras tiene que ver con los incentivos para producir y la orientación de la producción. Se le atribuye al empresariado presente en la zona el involucramiento en la actividad agrícola con el único fin de generar utilidades

económicas. Esto se refleja, por una parte, en la sobreexplotación de los recursos y, por otra, en que muchos de los empresarios no son originarios de las localidades donde se instalan las empresas, ni siquiera de la región. Por el contrario, entre los grupos campesinos se destaca que las actividades que realizan, agrícolas o no, tienen como objetivo la subsistencia y permanencia en sus localidades de origen. Por lo mismo, no siempre son rentables económicamente.

En Monte Patria, comuna con una alta presencia de empresas agroexportadoras, tanto para las autoridades públicas como para los habitantes de zonas rurales, la condición foránea del empresariado resulta problemática. Esto se debe a que se han evidenciado casos de empresarios que, cuando el negocio deja de ser rentable, venden las tierras y abandonan las localidades. En este contexto, existe una percepción entre los grupos campesinos de que las medianas y grandes empresas no buscan generar un vínculo con las localidades en la que se insertan, ya que más allá de la generación de algunos empleos, no aportan ningún valor agregado para quienes habitan en ellas. En el caso de los empleos, estos generalmente son temporales y se perciben como precarios e inestables debido al aumento de empresas que han abandonado la comuna en los últimos años.

En cuanto a la orientación de la producción, se destaca del campesinado y los pequeños productores el hecho de que producen para el autoconsumo y/o para el mercado nacional. En esta línea, una dirigente de la provincia de Choapa plantea: “[los campesinos] *somos al final de cuentas los que, además, dejamos la alimentación o producimos para alimentar nuestra población. Recuerda que los grandes productores va todo para afuera, va todo para exportación*” (Entrevista a Lorena, dirigente provincia de Choapa, enero 2023). Este discurso se ha vuelto relevante no solo en Coquimbo, sino también entre las organizaciones campesinas de nivel nacional. Esto se ha visto potenciado por el discurso estatal que ha posicionado a los agricultores familiares como actores clave en la seguridad y soberanía alimentaria del país. Sin embargo, a nivel local no toda la producción se vende en el mercado nacional. En casos en que el precio resulta conveniente, también se vende a empresas agroexportadoras.

Cabe destacar que estas diferencias en formas y fines de la producción entre la agroindustria y los grupos campesinos tiene un correlato político. Para hacer este vínculo resulta útil retomar el concepto de régimen alimentario de McMichael (2009), que pone el foco en el proceso de acumulación de capital y de producción de alimentos. Este enfoque permite entender al campesinado no solamente como un grupo subyugado dentro del régimen capitalista, sino que

como un actor que se diferencia del sistema agroindustrial y que puede promover otras formas de producción agrícola, entre ellas, la agroecología. Esta distinción reconoce una dimensión política del campesinado y pone el foco en los procesos de movilización frente a la globalización del régimen alimentario corporativo (McMichael, 2009), los que, como se ha visto en capítulos anteriores, también se han desarrollado en instancias como la Mesa de Desarrollo Rural.

Cano Castellanos (2024b) utiliza el concepto de imagen para referirse a las formas a través de las que son representadas personas, lugares y prácticas que se asocian al campo, lo campesino y/o el trabajo agrícola. A partir de lo anterior, se puede concluir que la expansión de la agroindustria en la región ha derivado en un proceso de diferenciación que se sustenta en una imagen de los campesinos como personas que trabajan la tierra o crían animales de manera limpia y respetuosa con su entorno, y cuya producción se destina al consumo interno. Sin embargo, como se verá a lo largo del capítulo, esto no siempre corresponde a la realidad.

7.2. La diferenciación campesina producto de la llegada de nuevos habitantes a las zonas rurales

Durante el trabajo de campo fue posible evidenciar la distinción que hacen residentes de localidades rurales entre personas nacidas ahí y quienes han llegado posteriormente, ya sea a instalarse permanentemente o de manera intermitente en segundas viviendas. Existe la percepción de que este fenómeno se acrecentó durante la pandemia de COVID-19. Una de las principales causas de la llegada de nuevos habitantes es el crecimiento de las parcelas de agrado, lo que se ha traducido en la transformación de tierras agrícolas en zonas residenciales. Este proceso ha generado tensiones entre antiguos y nuevos habitantes debido a los cercamientos y/o exclusiones de espacios físicos¹⁰¹.

Una segunda fuente de tensión es la escasez hídrica. La llegada de nuevos habitantes, aunque sea de manera temporal, se ha traducido en un aumento de la demanda de agua para consumo humano en lugares cuya única fuente de abastecimiento son los camiones aljibe. En las dos reuniones de la Mesa Regional de Desarrollo Rural en las que participé (agosto y octubre de 2023), los/as representantes de organizaciones plantearon a las autoridades regionales que el agua de los camiones aljibe debía ser entregada única y exclusivamente a quienes residen en las localidades

¹⁰¹ Este punto se abordó más en detalle en el Capítulo 2.

de manera permanente. Entre las razones que se argumentan para esto está que muchas personas compraron parcelas de agrado sabiendo que no tenían factibilidad de acceso al agua. Ahora solicitan que los organismos públicos les resuelvan el problema, en desmedro de quienes dependen de esa agua para su subsistencia. En una de estas reuniones, el delegado presidencial plantea que, para entregar agua, los municipios deben aplicar una ficha que permita verificar que quienes reciben el agua sean personas que realmente la necesitan para subsistir. Es decir, quienes han vivido siempre en el territorio tienen prioridad sobre quienes han comprado loteos recientemente.

Las situaciones recién descritas ilustran que existe una disputa entre antiguos y nuevos residentes por el acceso a distintos espacios físicos y recursos y apoyos estatales, por ejemplo, el borde costero o el agua de los camiones aljibe. Las dirigencias campesinas han planteado reiteradamente que los apoyos estatales deben estar destinados a quienes son del campo y buscan mantenerse ahí, a quienes están en situación de *“resistencia (...) de la poca gente que va quedando campesina, no así de los que viven en parcelas de agrado, que no es su primera vivienda, y que están recién llegando. Estamos hablando de la gente campesina, que es la que vive, la que tiene sus diversas actividades (...)”* (Entrevista a María, dirigente regional, agosto 2023).

Este discurso tiene un correlato en las autoridades de nivel local, especialmente en los alcaldes, quienes en distintas instancias de diálogo con organizaciones campesinas resaltan su preocupación por los habitantes nacidos en sus comunas. En un desayuno con dirigentes/as de una comuna en la provincia de Limarí en agosto de 2023, la alcaldesa comenta que hay “gente de fuera” que ha llegado a la comuna a comprar terrenos y exigir servicios. Por ejemplo, le reclaman que no hay cajero automático o farmacia. Se queja especialmente de los observatorios astronómicos que realizan actividades turísticas en la zona con patente de universidades. Esto se traduce en que no pagan las contribuciones que corresponden. Agrega que la municipalidad inició un proceso de certificación de cielos oscuros para fomentar el turismo, pero señala que no puede sacrificar a toda la comuna dejándola sin luz. Concluye afirmando que su prioridad son los habitantes nacidos en la comuna.

También en agosto de 2023, en otra comuna de Limarí, participé como observadora en una reunión entre el alcalde y representantes de pequeños/as agricultores, crianceros y apicultores. La reunión tenía como objetivo levantar necesidades relacionadas con la escasez hídrica. Durante la reunión, el alcalde recalca que convocó a los pequeños productores/as y no a los grandes, porque los

primeros tienen una mirada de largo plazo y no quieren irse de la comuna. El alcalde hace la distinción con las empresas de mayor tamaño, en las que el criterio predominante es la rentabilidad, y si es que esta no cumple las expectativas, se van de los territorios. Agrega que los pequeños productores se van de la comuna solo por necesidad, para ir a trabajar a las mineras o a las ciudades. En este discurso se observa un traslape entre dos categorías de diferenciación: el campesinado que se dedica a la pequeña producción y busca permanecer en el territorio y las empresas de mayor tamaño que buscan la rentabilidad sin mayor vinculación con el entorno.

En esta diferenciación entre antiguos y nuevos habitantes, predomina la imagen de que los campesinos/as han vivido siempre ahí, y que quienes llegaron de la ciudad no son campesinos, aunque se dediquen a la pequeña producción agrícola y vivan definitivamente en el campo. Por ende, tampoco son representativos de las demandas del campesinado frente a las autoridades y/o sus demandas no se consideran igualmente válidas. Uno de los dirigentes entrevistados ilustra esta situación refiriéndose a una vecina de su sector que proviene de la ciudad:

“Ella se vino hace ya hace como 5 o 6 años (...). Y ella, quiso hacerse campesina, y claro que le ha costado porque ella viene de la ciudad. Ser campesino no es fácil, cuesta mucho vivir de la actividad de campesinos. Hay que tener muchas cosas (...) como viene del mundo urbano, entonces la gente no le compra. Porque nosotros tenemos el prejuicio. Y yo he escuchado mucho ninguneo y a veces humillaciones también, por el tema de que ella quiere ser campesina. Pero no solamente tiene que decirlo, sino que en algún minuto va a tener que serlo. A pesar de que ella tiene su profesión, viene de un mundo urbano, de un mundo de mucha comodidad quizás, no lo sé, pero que no es lo mismo cuando usted nació, creció y vivió con esta actividad” (Entrevista a Andrés, dirigente provincia de Limarí, octubre 2023).

En su estudio sobre la migración de clases medias urbanas a localidades rurales en Córdoba, Argentina, Quiros (2019) propone analizar las dinámicas entre los “nacidos y criados” y los “venidos o llegados” como un proceso de reconfiguración espacial de relaciones de clase y desigualdades previamente existentes. Cuando Andrés dice que su vecina viene de una vida más cómoda en la ciudad, que no es lo mismo que cuando se ha nacido y vivido siempre en el campo, está reconfigurando tanto una diferencia de clase como la distinción rural/urbano que existe entre ellos. En este contexto, la autora evidencia que una característica fundamental de los llegados a las zonas rurales es que compran la tierra o vivienda en la que se instalan y, en consecuencia, se relacionan con sus vecinos/as y con la estatalidad en calidad de propietarios/as.

Este proceso tiene dos efectos problemáticos que se pueden transformar en fuentes de tensión. Por una parte, la venta de tierras deriva en la consolidación de los mercados de tierra y, en procesos de

desposesión y descapitalización de la población residente. Segundo, la mercantilización de las tierras implica que se generan restricciones en el acceso a bienes comunes altamente valorados económica y socialmente; en el caso del interior cordobés es el monte. Quiros (2019) también evidencia que las transformaciones producidas por la llegada de nuevos habitantes a zonas rurales implican transformaciones en las relaciones de poder, las que a su vez tienen efectos en el acceso a espacios y bienes. En el caso de Coquimbo, han llegado nuevos habitantes que no son reconocidos como campesinos y que se han transformado en propietarios de tierras que solían ser suelos agrícolas o de propiedad de comunidades donde históricamente residían y trabajaban personas que se reconocen como campesinas. Siguiendo a Quiros (2019), esto constituye un proceso de descapitalización de quienes se dedicaban a la pequeña agricultura y ganadería.

Una última diferencia identificada por Quiros (2020) se relaciona con la experiencia de interacción con la estatalidad. En Coquimbo esto se puede evidenciar con un perfil de usuarias de programas de fomento productivo que, en muchos casos provienen de la ciudad, o han ido a estudiar o trabajar retornando a su lugar de origen. Algunas de estas personas me comentaron en sus entrevistas que las “fueron a buscar” desde los servicios para que se sumaran a los programas. Otras son conocidas como las “favoritas” o la usuaria “símbolo” de INDAP porque acceden a una gran cantidad de fondos o programas, y logran vender sus productos en ferias o comercios, los que en general son productos *gourmet* y/o agroecológicos. Una dirigente campesina al hablar de uno de estos casos comenta que cuando los programas favorecen a este perfil de personas, no están haciéndose cargo de la realidad de la mayoría de la población objetivo de INDAP que tiene un menor nivel de productividad, capacidad de venta o que produce sin mayor uso de tecnologías.

Retomando a Roseberry (1998), emerge un campo de poder en el que tanto la diferenciación de clase como la identitaria configura las relaciones entre actores que residen en la ruralidad y entre ellos y los organismos públicos. De esta forma, se puede plantear que el no reconocimiento como campesinos de los nuevos habitantes es también una forma de proteger los espacios de incidencia política del campesinado en la región y, en consecuencia, los apoyos estatales destinados a este grupo.

7.3. La diferenciación producto de las políticas estatales para la Agricultura Familiar Campesina

Durante la década de 1990, los gobiernos democráticos continuaron con las políticas de inserción en mercados internacionales de productores agrícolas de mediano y gran tamaño que se habían iniciado durante la dictadura, y ampliaron este lineamiento a los pequeños productores. Este proceso se enmarca en un proceso más amplio de neoliberalización de la economía y las políticas públicas en Chile, el que ha tenido su correlato en las políticas para la ruralidad. En este contexto, Cano Castellanos (2024b) plantea que, en Latinoamérica, las políticas públicas para la ruralidad se han dirigido a fortalecer el sistema alimentario corporativo, y que la variedad y especialización de políticas en esta línea inciden en cómo se concibe la ruralidad en la actualidad. Para el caso chileno, los programas de fomento para pequeños productores/as tienen dos lineamientos clave de los cuales los grupos campesinos de Coquimbo han buscado distanciarse. Estos son la priorización de un rubro único y la producción con una lógica empresarial. En la siguiente subsección abordo de qué manera estos lineamientos estatales han promovido el reconocimiento de la pluriactividad y la producción para la subsistencia como elementos constitutivos de la imagen del campesinado en Coquimbo.

La invisibilización de la pluriactividad

En general, los programas de fomento productivo como el PRODESAL, PADIS y SAT¹⁰², entre otros, solicitan a sus usuarios/as que definan un rubro principal a partir del cual se determina el tipo de asesorías y apoyos financieros que se les entregarán. Esto bajo el supuesto de que lo que produzcan se va a comercializar y, eventualmente, se traducirá en un aumento de ingresos de los hogares. No obstante, existe un consenso transversal entre las personas entrevistadas, tanto dirigentes/as campesinos/as como funcionarios/as públicos, que el ser campesino/a o agricultor familiar implica la realización de diversas actividades de manera simultánea:

“Claro y bueno, somos crianceros, somos apicultoras, tenemos gallinas, tenemos patos, tenemos chancho, tenemos de todo, entonces producimos hortaliza, tenemos huerto frutal, entonces un campesino, una campesina, hace todo eso a la vez. No es que haga uno lo otro, entonces la mayoría de las mujeres somos campesinos, tenemos de todo un poquito, de todo un poquito.... En la medida que el agua lo permite...” (Entrevista a Lorena, dirigente provincia de Choapa, enero 2023).

¹⁰² Estos programas se describen en mayor detalle en el Capítulo 4.

“El [xx], un gran amigo dirigente de aquí del valle del Elqui, él hoy día está sacando oro. Pero tiene frutales. Tiene aves. Se preocupa. Y es comerciante, entonces, con algunas frutas que el mismo produce hace jugos. Tiene una máquina. Se viene a la plaza y vende jugo el fin de semana y el lunes es minero. Está sacando oro, está sacando un gramo por día aproximadamente, ilegalmente porque no tiene permiso, entonces los vende a uno que tiene permiso. Entonces él vende a 30 lucas el gramo y el otro le saca 45 hoy día. Pero no tiene otra forma de trabajar porque no le van a dar permiso como pirquinero, porque... (...). Bueno, así es. El XX es minero. Es agricultor. Es comerciante. Es dirigente. Y no hay instrumentos para él”. (Entrevista asesor, enero 2023).

María Paz: *“¿Usted es apicultora y algo más?*

Laura: *“No, no, soy campesina, los campesinos hacemos de todo. Y ahora estamos en el proceso de sacar la miel, pero después estamos en otra cosa”. (Entrevista a Laura, dirigente regional, enero 2024).*

Los extractos recién presentados dan cuenta de la diversidad de actividades de quienes se reconocen como campesinos en Coquimbo, las que incluyen crianza de animales, cultivo de huertos, apicultura, pequeña minería y turismo rural, entre otros. Esta simultaneidad de actividades responde a la necesidad de complementar diversas fuentes de ingresos y la producción para el autoconsumo para poder subsistir y permanecer en el campo. Diversos autores reconocen que esta pluriactividad no es producto de las transformaciones agrarias contemporáneas, sino que ha sido una característica constitutiva de la vida rural en diversos contextos latinoamericanos (Roseberry, 1989; Quiros, 2022; Cano, 2024b). En otras palabras, no es que en el pasado los campesinos/as se hayan dedicado exclusivamente a la agricultura y ganadería y solo en décadas recientes hayan incorporado nuevas actividades a su quehacer, sino que esta combinación de actividades siempre ha estado presente. Sin embargo, Quiros (2022) también plantea para el caso argentino, que esta pluriactividad ha sufrido de problemas de legibilidad y valorización social y gubernamental. Esto dificulta la clasificación desde los entes estatales e invisibiliza el valor económico de estas múltiples actividades. La pluriactividad también resulta problemática para las políticas públicas agrarias porque no todas las actividades realizadas están vinculadas al sector agropecuario. Estas situaciones son observables en Coquimbo de distintas formas.

En primer término, desde INDAP se reconoce que a los usuarios/as se les categoriza por rubro y que se les asignan apoyo en esa lógica: *“sí, usted es caprino, tiene que postular al plan caprino lechero. Ah no, usted es apicultor, hay una mesa apícola (...)”* (Entrevista funcionaria regional INDAP, enero 2023). Sin embargo, esto no se corresponde con la realidad, por lo que todos los usuarios/as inscritos en programas como el PADIS o el PRODESAL registran rubros primarios,

secundarios y terciarios. Para las dirigencias campesinas, esto es reflejo de una contradicción básica de los programa de apoyo a la agricultura familiar:

Andrés: *“Es que el campo funciona como... para mí siempre ha funcionado como un sistema. No como pretende la política pública de que usted tenga un rubro en particular. Como que si usted es minero, ya dedíquese a la mina no más. Si usted es criancero dedíquese a criar cabras no más. Y si usted es uvero, tenga puras uvas”.*

Mónica: *“Y se olvidan de que ellos [INDAP] promueven mucho la agricultura familiar campesina, y la agricultura familiar campesina no tiene rubros. Porque lo que usted está comiendo ahí, por ejemplo, el queso se hace aquí, la miel es de aquí. Y antes era más. Antes era el trigo, antes eran los porotos. Ahora eso se ha terminado, más que nada por falta de agua”.* (Entrevista a Andrés y Mónica, dirigentes provincia de Limarí, octubre 2023).

La invisibilización de la pluriactividad desde los entes gubernamentales se refleja también en que para ser usuario de INDAP, la mayor parte de los ingresos de los hogares tienen que provenir de la actividad agrícola. Los mismos funcionarios de INDAP reconocen que este requisito es de los más difíciles de cumplir, sobre todo para la población más joven. Muchas de las personas entrevistadas plantean que tienen hijos e hijas técnicos o profesionales que no quieren hacerse cargo de los predios de sus padres porque, por una parte, no pueden acceder a los apoyos de INDAP y, por otra, porque no les interesa dedicarse exclusivamente a la agricultura. Se evidencia así que desde la estatalidad se promueve una imagen del campesinado vinculado exclusivamente a la pequeña agricultura y ganadería, y dentro de esta actividad, a un rubro específico, lo que no es congruente con la heterogeneidad observada entre quienes se auto reconocen como campesinos/as.

Las barreras para replicar el modelo agroexportador

Un segundo lineamiento de las políticas públicas que no ha sido del todo adoptado por pequeños productores/as de Coquimbo es la lógica empresarial y la orientación a la exportación que se trató de replicar desde la agroindustria exportadora. Son numerosos los testimonios de dirigentes/as y productores respecto a las recomendaciones de técnicos de INDAP y otros organismos sobre producción agrícola orientada a mercados internacionales. Uno de los entrevistados de la provincia de Limarí lo describe de la siguiente forma: *“la lógica [de INDAP] es como muy... ah el mercado norteamericano quiere nueces, demanda nueces, entonces vamos a producir nueces”* (Entrevista Paulina y Camilo, agosto 2023).

A partir de la revisión de documentos, se evidencia que durante el periodo 2010-2019 la labor del MINAGRI e INDAP se enfocó en implementar políticas de fomento productivo que incentivaran

la productividad, competitividad y asociatividad entre los agricultores familiares con el fin de mejorar sus oportunidades de inserción en los mercados. Con la llegada del segundo gobierno de Sebastián Piñera, se le dio nuevo énfasis a la inserción de estos agricultores en los mercados internacionales en base a la identificación de ventajas comparativas, en línea con las dinámicas de la agroindustria exportadora. En el caso de los pequeños productores que no cumplieran las condiciones para insertarse en estas dinámicas, se priorizaron programas y apoyos que tuvieran como objetivo la superación de la pobreza y la disminución de las brechas y desigualdades entre zonas urbanas y rurales.

En el Capítulo 4 se abordó en mayor detalle cómo las dificultades para obtener resoluciones sanitarias, junto con la reticencia a formalizar las ventas ante el Servicio de Impuestos Internos, se constituyen en una brecha para lograr el objetivo de la política pública de fomentar el surgimiento de pequeños empresarios agropecuarios. A esto se suma la falta de interés en crear negocios de algunos productores/as cuya prioridad es generar ingresos para su subsistencia. La gran mayoría de los pequeños productores, usuarios o no usuarios de INDAP, no produce para la venta formal ni la exportación, sino que destinan su producción para el autoconsumo o para la venta en el mercado interno a través de intermediarios que no siempre pagan lo que realmente valen los productos. Sin embargo, la imposibilidad de cumplir con la normativa no deja espacio para otras alternativas de venta.

Otra barrera identificada por algunos técnicos de los programas PADIS y PRODESAL es la reticencia para modificar ciertas prácticas de los productores de mayor edad. En el caso de los agricultores, esto se asocia a no querer invertir en riego tecnificado; entre los crianceros, a no adoptar la ganadería intensiva que requiere invertir en establos y forraje para alimentar las cabras. Entre los técnicos, estas aprensiones se explican por situaciones como no querer o poder gastar recursos monetarios, o con no querer o poder dejar de lado trashumancia, lo que significaría, por ejemplo, establecerse en un lugar de manera permanente. En contraposición, los técnicos valoran a quienes sí han realizado los cambios que ellos sugieren, o en sus palabras, han “modernizado” su producción asegurando la rentabilidad de esta.

En síntesis, retomando a Quirós (2022), la ilegibilidad de la pequeña agricultura por parte de la estatalidad se refleja también en que las políticas para este grupo se basan en el modelo de producción agroexportadora. Por ende, priorizan la especialización y la producción orientada hacia

el mercado y la exportación, algo que también es observable en el contexto chileno. Este enfoque resulta incoherente con la forma de vida e intereses de este grupo, lo que se puede explicar por factores como las dificultades para acceder a tierra y agua, la falta de interés o capacidades para crear un negocio, la reticencia a modificar las formas de producción por falta de recursos, la edad o los proyectos de vida. Además, las condiciones de acceso a servicios y de producción de este grupo hacen imposible, en muchos casos, el cumplimiento de las regulaciones impuestas para la venta formal de alimentos.

De este modo, por muchos años se invisibilizó la categoría de campesino a favor del empresario o emprendedor agrícola, o en su defecto, resaltando la condición de pobreza rural de la población. Autoras como Cano Castellanos (2024b), Yie (2022) y Marroni (2002, citado en Canabal, 2020) vinculan la invisibilización de la identidad campesina a favor de la identidad de pobres o vulnerables a las políticas sociales de carácter neoliberal que priorizan la focalización de los recursos públicos. Para el caso chileno, la focalización ha sido un aspecto central de la política social desde el retorno de los gobiernos democráticos, buscando beneficiar con recursos públicos únicamente a hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad con el objetivo de incentivar el esfuerzo individual (Luján Verón, 2023). La relevancia del Registro Social de Hogares como requisito de acceso a los programas es un reflejo claro de esta tendencia. Ahora bien, existen casos de pequeños productores que sí han querido insertarse en la dinámica de los mercados internacionales bajo el alero de INDAP, los cuales se abordarán en la siguiente subsección.

El caso de los “agricultores VIP”.

Canales (2005) plantea que, para el caso chileno, a inicios del siglo XXI la identidad campesina perdió relevancia frente a la emergencia de un nuevo grupo de pequeños productores que, siguiendo los lineamientos estatales, se orientaron al mercado internacional. No obstante, reconoce que la mayoría logró insertarse de manera exitosa en las dinámicas de la agroindustria exportadora. En base a lo expuesto en las secciones precedentes, es posible plantear que, en la región de Coquimbo, la imposibilidad de participar en este modelo se tradujo en una demanda de apoyo estatal a formas de producción que se vinculan a lo campesino. Sin embargo, a lo largo del trabajo de campo fue posible conocer productores tanto de Coquimbo como de otras zonas del país que, con diversos niveles de éxito, se han incorporado en esta dinámica.

Una de las primeras ideas que me llamó la atención cuando me reuní con una agrupación nacional de fruticultores fue que se denominaron a sí mismos “agricultores VIP”. En palabras de uno de ellos, esto significa que son agricultores familiares, es decir son parte del grupo objetivo de INDAP, pero no producen solo para la subsistencia. En esta misma instancia, me comentan que generalmente los socios de esta agrupación venden sus productos a empresas agroexportadoras. Esto resulta más conveniente que venderles a compradores nacionales, ya que tienen protocolos y lineamientos más transparentes respecto a la compra y los precios. El grupo ha logrado insertarse en el mercado internacional manteniendo un esquema de producción de pequeña escala. Esta particularidad los ha llevado a asociarse y buscar un espacio de incidencia con el fin de hacerles contrapeso a los grandes exportadores en las discusiones de políticas agrarias.

Un ejemplo similar de Coquimbo es el caso de Antonio, productor de uva y dirigente de una comunidad agrícola en la provincia de Limarí. Antonio se inició como tractorista trabajando en el fundo de un conocido. En la década de los ochenta comenzó a cultivar parras de uva y en los noventa, cuando tuvo la posibilidad, compró cerca de 10 hectáreas de tierra. Como tenía derechos de agua, pudo plantar sus propios parrones y eventualmente instaló una bodega de *packing* en el mismo terreno. En un principio vendía la uva empaquetada a empresarios agrícolas de la zona y luego comenzó a venderle a una empresa agroexportadora, hasta que en 2017 la empresa se declaró en quiebra y no le pagó más de 10.000 cajas que ya había entregado. Fue en ese mismo periodo que se inició la crisis de la uva *flame* que se producía en la zona para enviar a Estados Unidos, disminuyendo drásticamente la demanda, lo que tuvo un fuerte impacto en los agricultores: “*Antes salían camiones de fruta, ahora estamos juntando pobreza*” (intervención de Antonio en actividad comunitaria, agosto 2023). En el caso de Antonio, para paliar la crisis disminuyó las hectáreas de cultivo y cerró el *packing*. Al año 2023 tenía un comprador que cosechaba directamente y empaquetaba las uvas en la antigua bodega.

Distinto es el caso de productores como Manuel, quien también es propietario de un terreno y derechos de agua. Hasta principios de la década de 2020 producía uva *flame* en la misma zona de Antonio y vendía para la exportación, pero la falta de compradores de uva lo obligó a reconvertirse. Primero cultivó uvas para pasas y, luego, por recomendación de INDAP, melones y sandía. Sin embargo, muchos otros hicieron lo mismo que él, lo que derivó en que no había suficientes compradores para todos. Al año 2023 Manuel se encontraba en una situación crítica, sin poder generar suficientes ingresos para vivir. Agricultores como Antonio y Manuel, en la región son

identificados como pequeños productores que “*siembran pensando en vender*” o para “*producir negocio*” (Entrevistas con dirigentes de la provincia de Limarí, julio 2022 y enero 2024 respectivamente). Si bien los dirigentes/as los distinguen de los grandes y medianos empresarios agroexportadores, se perciben como un grupo diferente al campesino o cuentapropista que produce solo para la subsistencia o venta a pequeña escala.

Las experiencias recién descritas ilustran que existen pequeños productores que no se oponen al modelo agroexportador, sino que han intentado insertarse en él con el fin de garantizar su subsistencia, lo que se ve facilitado por el acceso a tierra y agua. En línea con los planteamientos de Roseberry (1989), esto refleja que los intereses de los grupos campesinos no se limitan a la producción para el autoconsumo o la venta informal. O, en palabras de Cano Castellanos (2024b), los campesinados no son sujetos siempre opuestos al capital. Ahora bien, esto tiene dos consecuencias relevantes. Por una parte, el distanciamiento o diferenciación de los grupos campesinos que no han adherido al modelo agroexportador, lo que se traduce concretamente en que las demandas de los denominados “agricultores VIP” no se consideran representativas de los campesinos/as. Segundo, al cumplir con el ideal de modelo agroexportador, los pequeños productores pierden apoyos de INDAP o definitivamente no pueden acceder a ellos. Este es el caso de Antonio que no está registrado como usuario de INDAP porque posee más hectáreas del mínimo permitido. En el caso de los pequeños fruticultores, critican que no existen instrumentos de INDAP específicos para ellos y que tampoco les resulta conveniente salir de INDAP porque perderían la posibilidad de acceder a créditos con bajas tasas de interés.

En consecuencia, como síntesis de esta sección, se evidencia que el modelo de agricultura familiar promovido desde la década de 1990 buscó imponer un tipo de productor/a que no necesariamente existía en la práctica, esto es, con un rubro definido, orientado al mercado e, idealmente, a la exportación. Esta imposición se tradujo, en el caso de Coquimbo, en una oposición al modelo y en un movimiento de defensa de una identidad campesina vinculada a la imagen de un productor orientado a la subsistencia y no a la generación de utilidades. Se observa entonces una primera contradicción entre el ideal propuesto y el perfil de la población objetivo de las políticas de INDAP. Una segunda contradicción tiene que ver con que quienes sí se acercan a este paradigma, aunque sean usuarios de INDAP, pierden la posibilidad de acceder a programas como el PRODESAL o el PADIS, en los que se concentra la gran mayoría de los recursos de este servicio. Al salir de estos programas son traspasados al SAT, de duración más acotada, menor cobertura y

recursos y que, por ende, es percibido, en algunos casos, como un castigo o una degradación. En otros casos, es algo deseado por los usuarios que reconocen que requieren otro tipo de herramientas, aunque genera una sensación de desprotección frente a empresas de mayor tamaño.

7.4. Las cuestiones ambientales como fuente de colaboración y tensión entre organizaciones campesinas y ecologistas

Un cuarto proceso que ha contribuido a la diferenciación del campesinado en Coquimbo es la creciente relevancia de problemas socioambientales en la región. El más relevante es la falta de agua producto de la sobreexplotación y la sequía, pero también se evidencian otros. Entre ellos, el uso de pesticidas por grandes y pequeños productores agrícolas y la protección de animales salvajes depredadores de las cabras. En la siguiente subsección abordaré de qué manera estas distintas situaciones han generado tanto alianzas como tensiones entre grupos campesinos y los denominados grupos ecologistas. Cabe destacar que en relación con las cuestiones ambientales existen diferencias en las percepciones de los mismos dirigentes/as campesinos, especialmente en lo relativo a la transición agroecológica que ha sido promovida desde el gobierno de Boric.

¿Hasta dónde puede llegar la transición agroecológica?

Entre los grupos campesinos de Coquimbo, se destaca como un punto relevante de diferenciación con la agroindustria el hecho de que la agricultura familiar sería más “limpia” o “sustentable”, dado que no se utilizan agroquímicos. A partir de los años 2000, las políticas de agricultura familiar en Latinoamérica incorporaron criterios ambientales y agroecológicos (Sabourin et al. 2014). Por ejemplo, en Chile se creó una Comisión Nacional de Agricultura Orgánica. A esto se sumó la incorporación de un eje de sustentabilidad ambiental en la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR). En esta línea Pezo (2007) destaca el rol que cumplieron algunas organizaciones campesinas de nivel nacional durante los primeros años de los gobiernos democráticos en promover modelos alternativos a la agroindustria para la producción de alimentos, algo que se mantiene hasta la actualidad.

En este contexto, Cid Aguayo (2011) identifica tres ramas del movimiento agroecológico en Chile. La primera está compuesta por pequeños y medianos productores que buscan acceder al mercado de productos orgánicos. La segunda rama corresponde a organizaciones campesinas que se alían a ONG que promueven prácticas agroecológicas. La tercera corresponde a una nueva clase media

rural que promueve la permacultura. Es en el segundo grupo donde se puede observar una convergencia entre organizaciones campesinas y grupos ambientalistas. En estudios posteriores, la autora da cuenta de cómo las organizaciones campesinas que promueven la producción agroecológica buscan activamente generar una alternativa al modelo agroindustrial imperante (Cid Aguayo & Latta, 2015). A pesar de esta tendencia, la producción agroecológica no es una práctica masiva de los pequeños productores/as agrícolas en Chile.

La incorporación de la protección del medio ambiente y la transición agroecológica como lineamiento estratégico de INDAP generó ciertos resquemores entre algunos dirigentes campesinos de nivel nacional. En las entrevistas realizadas con este grupo, se plantea, por ejemplo, que la producción orgánica es más costosa para los pequeños productores y que no existe una demanda masiva de estos productos. Por ende, no resulta conveniente, ya que la ganancia va principalmente para los organismos que otorgan el sello de orgánico. Otro dirigente nacional cuestiona este objetivo planteando que esto refleja la falta de conocimiento de la realidad del campo por parte de las autoridades. De esta forma, se observa que existe cierta resistencia a asociar la pequeña agricultura a la agroecología, ya que esto no sería factible en la totalidad de los casos. Los dirigentes de organizaciones de nivel nacional también han cuestionado fuertemente el hecho de que en instancias de participación ciudadana los grupos ecologistas están adquiriendo creciente relevancia. A este grupo se le critica la falta de conocimiento respecto a cómo se producen los alimentos, específicamente las necesidades de agua y requerimientos de uso de agroquímicos (Sagredo, 2023).

A nivel local se replica esta inquietud. En las comunas de Coquimbo con mayor presencia de actividad agrícola se reconoce que son tanto los pequeños como los grandes agricultores los que hacen uso de pesticidas. Esto se explica, entre otras razones, porque los asesores productivos de organismos estatales así lo han sugerido o exigido, por ejemplo, para obtener la resolución sanitaria. En consecuencia, se cuestiona fuertemente a quienes proponen eliminar completamente el uso de químicos. Sin embargo, también se observan casos de pequeños productores que han dejado de utilizar agroquímicos, o nunca lo han hecho, ya sea porque creen que no lo necesitan, o porque el alto precio de los insumos los ha llevado a eliminar su uso. En estos casos, la producción agroecológica, o la transición hacia ella, es algo que se ha dado de manera espontánea. Son estos casos los que se han transformado en la población objetivo del Programa de Transición a la

Agricultura Sustentable de INDAP, el que, en su etapa inicial, no ha buscado transformar el tipo de producción de sus beneficiarios, sino que seleccionó a quienes ya venían previamente implementando prácticas agroecológicas.

En síntesis, entre los grupos campesinos de Coquimbo, la producción agroecológica y/o libre de sustancias químicas se ha reconocido y relevado en el discurso que busca diferenciar a este grupo del modelo de producción agroexportador. También en comunas como Monte Patria se han levantado alertas respecto a problemas de salud y muertes de abejas asociados al uso de pesticidas por parte de la industria agroexportadora. No obstante, dada la creciente promoción de la producción agroecológica por parte de actores ecologistas y gubernamentales que se oponen al uso de agroquímicos, desde organizaciones campesinas de nivel nacional y local se ha levantado la alerta respecto a la factibilidad de imponer este modelo a todos los pequeños productores/as. En consecuencia, no es posible hablar de un conflicto explícito entre grupos campesinos y ecologistas respecto a este punto, pero sí de una diferencia relativa a la velocidad o alcance de la transición agroecológica entre los pequeños productores.

Cabe destacar que esta tensión no se da únicamente entre los grupos campesinos. En el Encuentro Nacional del Agro de 2023, el presidente de la SNA acuñó un nuevo lema para el gremio agrícola: “Chile, potencia ecoalimentaria”, en reemplazo del lema “Chile, potencia agroalimentaria” que se impuso durante el primer gobierno de Sebastián Piñera. Esto con el objetivo de diferenciarse de países como Argentina y Brasil que exportan productos agrícolas en cantidades considerablemente mayores. En Coquimbo el uso de agroquímicos y pesticidas es algo común. Por lo mismo, también existen cuestionamientos de algunos representantes del gremio local que plantean la falta de pertinencia de imponer este lineamiento a productores que ya deben cumplir con estándares internacionales sobre el uso de químicos para exportar.

La protección indiscriminada de animales

En noviembre de 2023 participé como observadora y oyente en la asamblea mensual de una organización comunal de crianceros de la provincia de Elqui. La reunión, en la que había alrededor de 30 crianceros y crianceras, además de funcionarios municipales, se inició con la lectura del acta de la asamblea anterior. Uno de los temas abordados fue las gestiones de la directiva para enfrentar los ataques de perros y zorros a las cabras y ovejas. En esa ocasión, el presidente de la agrupación dio cuenta de las solicitudes de apoyo para promover la tenencia responsable de mascotas, y agregó

que, en caso de que algún miembro lo necesitara, se podía entregar apoyo legal para realizar denuncias. Concluyó señalando que el problema de los animales salvajes debía trabajarse con los legisladores.

Son diversos los relatos de crianceros que han perdido animales debido al ataque de perros y zorros en varias comunas de la región. La presidenta de una junta de vecinos en la provincia de Elqui me comentó que durante 2023 uno de los socios, criancero, perdió todos sus animales por el ataque de perros salvajes. Dado que perdió su fuente de ingresos, solicitó apoyo tanto a la junta de vecinos como al municipio. Finalmente, la municipalidad lo apoyó en la postulación a un fondo público para recuperar las cabras. En la provincia de Choapa, otra agrupación comunal de crianceros describió la misma situación haciendo referencia explícita a que el origen del problema está en la protección de animales que se alimentan de cabras:

Dirigenta 1: *“Yo los tengo semi entablada [los cabritos]. ¿Qué saco con tenerlos en el cerro si no van a tener nada que comer? Vienen los perros me las matan. Viene el zorro y me come los cabritos. ¿Qué es lo que pasa? El perro está protegido, el zorro está protegido, el gato montés está protegido. El puma está protegido, el león está protegido, el buitre está protegido, y menos la cabra”.*

María Paz: *“¿Y usted también tiene ese problema? ¿Las tiene sueltas y se las han comido?”*

Dirigenta 2: *“El mismo problema. Ahora tuve que encerrarlas porque todos los días dos menos, dos menos. Comida de perro, otra, que tengo un vecino de tan mal vivir, que le daba por apedrear [las cabras]”.*

(Entrevista con directiva de agrupación local de la provincia de Choapa, noviembre 2023).

En Chile existe una ley de caza que define un listado de animales que no se pueden cazar (Ley 19.473 de 1996), entre otros motivos, porque son beneficiosos para el sector agropecuario, porque son controladores de plagas o porque contribuyen al equilibrio de los ecosistemas. En el marco de esta ley se ha declarado al puma, el zorro y el gato montés como especies protegidas por su contribución al equilibrio de los ecosistemas a través de su rol de depredadores, al igual que las aves rapaces¹⁰³. Esta protección de animales por motivos ambientales que genera molestia entre las crianceras, que ven sus cabras amenazadas por estas especies sin poder hacer nada al respecto.

Los perros, por su parte, no son especies protegidas. Sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado a lo largo de todo el país el aumento de perros abandonados, que se transforman en perros salvajes y atacan animales y personas. En noviembre de 2023, la Revista del Campo de *El*

¹⁰³ <https://www.sag.gob.cl/ambitos-de-accion/especies-prohibidas-de-caza>

Mercurio publicó en portada el reportaje “*El silencioso impacto de los perros asilvestrados*” (Imagen 28), el que se enfoca en los ataques de perros a ganado bovino en el sur del país. Se presentan también datos de ataques a otras especies tanto de perros como de pumas. Los ganaderos entrevistados critican la falta de herramientas para denunciar los ataques y la descoordinación entre los diversos servicios públicos encargados de solucionar este problema, entre ellos el SAG, INDAP, CONAF y el Ministerio de Salud. Se agrega que:

“Uno de los temores de los ganaderos es la oposición que enfrentan por parte de organizaciones de defensa de los animales y mascotas al mostrar el problema que enfrentan en el campo con los perros asilvestrados, a los que describen como especies que no tienen dueño y deambulan libremente entre bosques y zonas rurales en busca de alimento y entretenimiento (...)” (Díaz Abasolo, 2023, p.4).

Imagen 28. Portada Revista del Campo. Noviembre de 2023.



Fuente: *Revista del Campo*.

En estas situaciones nuevamente se evidencia una sensación de desprotección de los productores agropecuarios frente a los intereses de grupos ambientalistas, los que estarían protegidos legalmente, ya que no existen medidas específicas de control de perros. Aun cuando existe una Ley de tenencia responsable de mascotas (Ley 21.020 de 2017), no todos los perros están inscritos, ya que no existe una sanción legal asociada a no hacerlo. Por el contrario, se percibe que sí existe una sanción social relevante a la caza de perros. Reflejo de esto es que en abril de 2024 se discutió en el Congreso la idea de legislar un proyecto que declaraba a los perros asilvestrados especies exóticas invasoras y, en consecuencia, permitía su caza. La iniciativa fue rechazada con 99 votos en contra, 19 a favor y 21 abstenciones.

Para uno de los dirigentes nacionales entrevistados en julio de 2022, este tipo de situaciones son ilustrativas de la visión ciudadana que tienen tanto los grupos ambientalistas como las autoridades estatales respecto a la realidad agrícola. En esa ocasión comentamos el primer borrador constitucional, rechazado en el plebiscito de 2022, que contemplaba un artículo impulsado por organizaciones animalistas para reconocer a los animales como seres sintientes con derecho a una vida libre de maltrato. A raíz de esto, señalaba que para muchos socios de su organización esta propuesta resultaba inaceptable, ya que ponía en duda la crianza de animales como medio de subsistencia, algo que a su juicio es fundamental para la vida en la campo.

En síntesis, se evidencia que la protección legal de animales es también una fuente de tensión y diferenciación entre grupos campesinos y productores/as agropecuarios, y grupos o ideas que se conciben como ecologistas o ambientalistas. La tensión emerge principalmente del hecho de que la regulación existente, o la falta de esta, pareciera favorecer la protección de especies que ponen en riesgo la crianza de ganado caprino, bovino y ovino como medio de subsistencia. En este punto, nuevamente resulta útil hacer referencia al trabajo de Quiros (2019), quien plantea que distintos actores tienen disímiles experiencias vividas de un mismo recurso natural, en este caso el monte, lo que se refleja en diferentes visiones y posturas respecto a lo que se puede hacer y que no con ese recurso. La autora evidencia que, en Córdoba, la población local ocupa un lugar minoritario en un movimiento de defensa del monte que ha sido liderado por los “llegados” de la ciudad. Este movimiento ha impuesto un discurso ambientalista que no toma en cuenta las formas de vida de la población local y los usos que le dan al monte. Un análisis similar se puede hacer respecto del movimiento animalista en Chile, que ha transformado la defensa de cualquier animal, en cualquier circunstancia, en un discurso dominante, independientemente del daño que algunos animales puedan causar a personas y a la supervivencia de ciertos modos de vida.

La defensa del agua y el territorio como punto de convergencia

A fines de la década de los 2000 e inicios de la del 2010 comenzaron a proliferar movimientos de protesta contra el modelo económico y político imperante en Chile. En este contexto, los intereses de organizaciones ambientales y campesinas comenzaron a converger en temas como la defensa de agua y las críticas a las externalidades negativas de las industrias extractivas presentes principalmente en zonas rurales (Pezo, 2007). En esta línea, Valenzuela, Penaglia y Basaure (2016) plantean que entre los años 2011 y 2013 se desarrolló un ciclo de protestas y acciones colectivas

territoriales como respuestas críticas al modelo político centralista, el modelo económico extractivista y la crisis de representación de los partidos políticos. Los autores evidencian que en la gran mayoría de estos conflictos hay presencia de temáticas ambientales que han sido apoyadas por redes de organizaciones nacionales e internacionales.

En esta misma línea, Sabatini (1997) planteaba ya desde fines de los años noventa que la masificación de los conflictos locales ambientales se explicaba por la incapacidad del modelo económico imperante de redistribuir adecuadamente el crecimiento generado. En este contexto, las organizaciones locales cumplen un rol clave en facilitar el involucramiento en este tipo de movimientos. Por su parte, Fuenzalida y Quiroz (2012) evidencian que la mayoría de estos conflictos están ligados a la intensificación del modelo exportador primario. De esta forma, en las regiones del norte se asocian a los proyectos mineros, en el centro a la industria silvícola y en el sur a los proyectos hidroeléctricos. Cabe destacar que las protestas nacionales de 2019 permitieron visibilizar y darle relevancia en el debate público nacional y local a muchas de estas organizaciones y movimientos.

En un estudio exploratorio sobre organizaciones y movimientos socioambientales en Chile y Colombia, Ramírez Naranjo (2022) identifica entre sus principales causas la defensa del agua y los territorios frente a los impactos de las empresas extractivistas. Evidencia también la presencia de organizaciones que promueven la agricultura y los huertos urbanos, algunas de ellas compuestas por descendientes de campesinos. Según la autora, a través de estas organizaciones se busca problematizar las nociones de desarrollo imperantes, interés que comparten con algunas organizaciones campesinas.

En el caso de Coquimbo, esta convergencia de intereses se da más concretamente en relación con la expansión de las industrias minera y agrícola y el problema del agua. Ejemplo de esto es una organización de mujeres de la provincia de Choapa creada con el objetivo de promover los derechos de las mujeres rurales. Sin embargo, la situación de escasez hídrica en la región ha derivado en que actualmente estén enfocadas en la promoción de derechos medioambientales. En palabras de la dirigente de esta organización:

"(...) 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". (Entrevista a Lorena, dirigente provincia de Choapa, enero 2023).

En esta línea, Castillo (2024) plantea que desde la ecología política feminista se reconocen patrones históricos que generan experiencias diferenciadas con el entorno en función del género¹⁰⁴. Estos están marcados por los roles de cuidados que ejercen principalmente las mujeres, los que conllevan una mayor permanencia en los territorios de origen y su concentración en actividades de menor valor social. En Coquimbo, esto se evidencia en la gran cantidad de hombres jóvenes y de mediana edad que se trasladan a trabajar al norte del país en la gran minería y que regresan a sus lugares de origen por periodos acotados, por lo que las labores de cuidado recaen en las mujeres de los hogares. Estas labores a su vez son en mayor medida afectadas por la degradación ambiental, por ejemplo, la falta de agua. Castillo (2024) evidencia que el tipo de actividades que realizan y la mayor permanencia en el territorio ha derivado en que en muchos casos son las mujeres quienes alertan primeramente sobre los problemas asociados a la degradación ambiental. Sin embargo, a medida que aumenta el reconocimiento institucional de estas problemáticas, los liderazgos masculinos adquieren un rol más central y visible en la resolución de los conflictos.

En este contexto, hay muchas organizaciones locales que se han aliado a ONG ambientalistas y con CONAF para ejecutar proyectos de reciclaje de aguas, agricultura sintrópica y reforestación de suelos degradados, entre otros. Existen también agrupaciones que se han sumado activamente a demandas por la defensa del territorio frente a la instalación de la industria agroexportadora, la gran minería, y también de plantas de desecho. Este último corresponde al caso de un sindicato de la comuna de Coquimbo que se sumó a una agrupación multisectorial para denunciar la irregularidad de la instalación de la planta y de fondos que producen para la exportación. En la provincia de Choapa existen organizaciones que se han opuesto a la presencia de Pelambres y la instalación y expansión de nuevas minas de cobre en la zona; tanto por las consecuencias que estas tienen en la disponibilidad de agua como por los desechos que se generan. Todos estos casos tienen en común la percepción de que la regulación y los organismos estatales favorecen la instalación de las empresas en desmedro de su calidad de vida:

"Se presentó un proyecto (...) hacia allá que hay un camino, un cruce, estaban construyendo unos galpones. Los vecinos de ese sector pertenecen a la multisectorial, preguntaban, preguntaban hasta que se filtró la información. Y el caballero este [el alcalde] había dado los permisos para que construyeran la planta de residuos ahí y un crematorio. Y hay un sector de puros residentes. Aparte que está el fundo [XX], que tiene limones de exportación, naranja de exportación, y en ese sector

¹⁰⁴ Esta postura se diferencia de otras visiones asociadas al ecofeminismo que atribuyen un vínculo particular entre lo femenino y el cuidado y restauración de la naturaleza (Castillo, 2024).

construyeron, ya tienen todo construido. Y resulta que usted sabe que cuando son estas industrias, estas empresas que se ponen, tiene que haber de las dos partes. El caballero tiene que decir 'sabe por qué yo estoy aquí construyendo', y los residentes tienen que decir 'no, usted no puede construir acá, por esto por este otro'. Lamentablemente este caballero se pasa las leyes por donde él quiere. Entonces un día nos pidieron ayuda porque iban a dar una cuenta pública. Y resulta que, con papeles en mano, se le reclama al alcalde. El señor alcalde dijo que eso no tenía nada que ver ahí. Se le habían mandado escritos, se le habían mandado correos, y él no nos contestaba. Así que a la final por la razón o la fuerza. El caso está en Contraloría. Porque no hicieron la evaluación de impacto ambiental, no la hicieron. Este caballero como le entró plata... Mire antes esto era todo residencial, ahora somos zona de sacrificio, porque en todos lados ponen empresas" (Entrevista a directiva de organización local provincia del Elqui, septiembre 2023).

Además de la desprotección frente a las comunidades, otra característica de las causas ambientales en las localidades rurales es que generan tensión entre los residentes miembros de agrupaciones. En diversas instancias de la provincia de Choapa, escuché relatos sobre trabajadores de Pelambres que entran a las localidades a hablar directo con las personas para ofrecerles beneficios individuales, sin respetar a las directivas de las comunidades agrícolas y las juntas de vecinos. Esto genera desacuerdos al interior de las organizaciones respecto a si oponerse o no a los proyectos por los daños ambientales que generan y la pertinencia de recibir recursos de las empresas.

Las diversas tensiones que emergen a raíz de la instalación de estas industrias se describen de manera clara en el siguiente extracto del boletín *Suelos Vivos*. Esta es una publicación trimestral editada por un grupo de dirigentes/as de la provincia de Limarí que publicita iniciativas de protección y promoción del modo de vida rural. En el extracto se describen las amenazas que ha generado la instalación de un proyecto minero en la comuna de Monte Patria:

"La comunidad se reunió en febrero y una vez conociendo los antecedentes, se levantó la convicción de que Mantos Grandes sería la muerte del Valle, fundamentalmente por el uso del agua, ya sumamente escasa, y el peligro de contaminación, pero también porque la infraestructura vial no da abasto para una obra de este calibre, el puente es de [resiste] 12 toneladas y quieren transitar camiones de 28, la capa asfáltica ya se está rompiendo pese a no tener más de un año; y a esto se suma la conflictividad entre vecinos, quienes quieren la minera porque da trabajo y quienes no porque da división, destrucción, contaminación y sequía" (Suelos Vivos, 2023, p.5).

El texto muestra que las agrupaciones campesinas y los residentes rurales coinciden con las demandas ambientales contra las industrias extractivas. Sin embargo, también evidencia que no siempre existe consenso entre los propios residentes sobre estas demandas. A modo de cierre, vale la pena destacar que, al igual que en el caso de las demandas animalistas, se evidencia la sensación de invisibilización y desprotección de los grupos campesinos frente a la regulación y el accionar estatal que favorecería intereses empresariales.

7.5. Lo campesino como categoría de interacción con la estatalidad

A inicios del siglo XXI, el ser campesino o campesina en Coquimbo se ha rescatado y relevado como una respuesta a procesos y relaciones con otros actores y con el entorno biofísico. En su mayoría, estas relaciones son asimétricas y/o han tenido impactos negativos en lo que se valora como un modo particular de vida rural. La expansión de la agroindustria, la llegada de nuevos habitantes y la degradación ambiental son todos procesos que han amenazado este modo de vida y han llevado a las dirigencias campesinas a diferenciarse y resaltar rasgos específicos de la región. La privatización del agua y la situación de sequía también son situaciones que inciden en la reproducción del campesinado y sus imaginarios asociados, ya que la escasez hídrica, acompañada de procesos de exclusión a la tierra, dificulta la realización de actividades agrícolas. Ahora bien, el hecho de que las condiciones del entorno biofísico hayan obligado a quienes se consideran campesinos a realizar otro tipo de actividades o a trasladarse de sus lugares de residencia para asegurar su modo de vida, da cuenta de que la cultura e identidad campesina no es algo estático, sino que está en producción permanente, adaptándose a las actuales condiciones materiales de existencia.

El auto reconocimiento de lo campesino en Coquimbo se ha dado en un contexto social, político y económico específico y en respuesta a las acciones de actores estatales y del mundo privado en la región. Este contexto, junto con las políticas públicas implementadas desde la década de los noventa, desencadenaron un proceso de defensa de una identidad campesina particular en la región que tiene como objetivo *“resguardar un modo de vida rural”*, y que se ha dirigido principalmente hacia autoridades y organismos públicos. Retomando a Roseberry (1989), se puede plantear que la reivindicación de lo campesino frente a la estatalidad toma fuerza debido al contexto de desarrollo desigual en el que se inserta este grupo. De esta forma, es posible identificar cuatro rasgos clave que, con cierta coincidencia, se resaltan entre quienes se consideran campesinos o campesinas en Coquimbo, y que buscan visibilizar lo campesino como categoría para la vinculación con la estatalidad.

En primer lugar, la multiactividad como elemento clave de la subsistencia en oposición a la priorización de solo un rubro exigida por las políticas públicas. Esto es un punto relevante porque es la base para definir el tipo de asesorías y apoyos financieros que se entregan a agricultores familiares, los cuales se orientan a un solo tipo de actividad. También es un criterio para definir

quién puede recibir apoyos de INDAP, ya que un requisito para ser usuario de este servicio es poseer ingresos que provengan principalmente de la actividad agropecuaria. Quienes poseen ingresos de otras actividades como la pesca, minería o servicios, no pueden acceder a los programas de este servicio. La multiactividad en la agricultura también es una forma de diferenciarse de las empresas que se han enfocado en los monocultivos, y de resaltar que la pequeña agricultura se asocia a la diversidad de cultivos y a actividades que ayudan a mitigar el daño de los suelos, entre ellas la producción agroecológica y la reforestación.

En consecuencia, la multiactividad fue incluida como un componente fundamental de la definición de lo campesino 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 a María, dirigente regional, julio 2022).

Explícitamente, la Política establece la necesidad de generar un cambio conceptual que visibilice las fuentes de ingresos de los habitantes de zonas rurales que tienen una diversidad de actividades, los que se denominan cuentapropistas:

“(...) 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 (...) Ejemplo de ello 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” (GORE Coquimbo, 2011, p.6).

Un segundo rasgo destacado es la orientación de la producción hacia la subsistencia por sobre el objetivo de crear emprendimientos y competir en los mercados internacionales. Esto implica que muchas veces los productores/as toman decisiones que no responden a criterios de productividad o competitividad, por ejemplo, vender los productos a muy bajo costo o comprar agua a un alto precio para evitar la muerte de cultivos o animales:

“Es una medida extrema porque una camionada de agua vale entre CLP\$90.000 y CLP\$120.000 [entre US\$95 y US\$125]. 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 a Daniel, dirigente regional, julio 2022).

La producción para la subsistencia es una forma de diferenciarse tanto de la industria agroexportadora como de oponerse a los lineamientos impuestos desde organismos públicos. En los documentos de cuenta pública y evaluación de programas de INDAP prevalecen conceptos como productividad y competitividad. De hecho, uno de los objetivos estratégicos de este servicio para el periodo 2014-2018 era: “(...) *mejorar la productividad y la competitividad de los rubros productivos de la Agricultura Familiar Campesina (...)*” (INDAP, 2016, p. 6). En el periodo siguiente se promovió la producción de alimentos de calidad para la exportación. Estos son lineamientos que ya se habían incluido en los programas dirigidos a la agricultura familiar desde la década de 1990, lo que derivó en que en la PRDR de Coquimbo se explicitara 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” (GORE Coquimbo, 2011, p.6).

La visibilización de esta característica también es relevante porque los criterios de productividad y competitividad son constitutivos de los indicadores de éxito de los programas de INDAP. Por ende, usuarios que no generan ingresos a partir de la venta de productos de sus predios no son considerados exitosos, aun cuando los hogares rurales cuentan con otras estrategias para garantizar su subsistencia, independientemente de la generación de ingresos monetarios.

Un tercer rasgo que se resalta de lo campesino es el haber nacido y crecido en el campo. De diversas formas, quienes se reconocen como campesinos/as destacan que esta categoría implica haber llevado esta forma de vida desde siempre y, por ende, conocer de primera fuente las dificultades que implica. La distinción entre quienes Quiros (2019) denomina “nacidos” y “llegados” en la ruralidad se relaciona no solo con formas de vida, prácticas y actividades de subsistencia. Es relevante también porque se relaciona con la diferenciación de clase y porque determina la distribución estatal de recursos cada vez más escasos, por ejemplo, el agua, apoyos de emergencia y acceso a tierras, entre otros. También determina la diferencia de intereses en espacios de participación ciudadana que tradicionalmente habían sido destinados a organizaciones campesinas y que hoy en día han incorporado nuevos actores de la ruralidad. Algunos de los ámbitos en los que se expresa la diferencia de intereses son la defensa de los animales, el uso de agroquímicos, o el uso de aguas para la producción agrícola.

Relacionado con el punto anterior, una última imagen que se asocia a lo campesino en Coquimbo es su rol mitigador del cambio climático y el supuesto menor daño ambiental de la agricultura no industrial en comparación a los impactos de la agroindustria. Cabe destacar que existe una gran heterogeneidad en relación con las prácticas agropecuarias de los campesinos y campesinas, las que a su vez tienen distintos impactos en el entorno biofísico. Sin embargo, un punto en común es la preocupación por no sobreexplotar los recursos naturales y destruir los medios de subsistencia. Este punto fue incorporado en la PRDR como parte de los objetivos estratégicos: *“Promover usos sostenibles de los recursos naturales y calidad de los bienes y servicios ambientales en, y proporcionados por, las áreas rurales”* (GORE Coquimbo, 2011, p.7) y *“apoyar el acceso de pequeños productores a los recursos naturales necesarios para el asentamiento y la producción de bienes y servicios”* (GORE Coquimbo, 2011, p.7). En el mismo documento se recalca la necesidad de que el uso de los recursos naturales se defina en conjunto con las organizaciones campesinas teniendo como foco el desarrollo rural. De esta forma, se evidencia que la preocupación por el deterioro del medio ambiente está fuertemente vinculada a la subsistencia de los hogares, distanciándose así de intereses de grupos ambientales que buscan prohibir todo tipo de actividad económica en ciertas zonas.

En consecuencia, se puede plantear que existe un discurso identitario propio de la región de Coquimbo respecto al ser campesino/a en el siglo XXI, que emerge del contexto específico y de las relaciones de poder entre actores. Por una parte, los grupos campesinos distinguen y categorizan como diferentes a los empresarios agrícolas, a quienes vienen de la ciudad y a los grupos ecologistas. También se distancian de las definiciones e imágenes de las políticas públicas respecto a la agricultura familiar campesina. Por otra parte, asocian imágenes y etiquetas a sí mismos, aun cuando en el proceso las distinciones con otros actores se desdibujan. Por ejemplo, la diferenciación con los grupos ecologistas pierde fuerza cuando se superponen la incorporación de prácticas agroecológicas o las demandas por la protección del agua. Lo mismo sucede en el caso de los pequeños agricultores que venden sus productos para la exportación.

Siguiendo a Roseberry (1989), existe una conexión entre historias caracterizadas por la diferenciación, valores y relaciones culturales heterogéneas, y relaciones de poder que incluyen tensiones y contradicciones vinculadas al crecimiento de industrias extractivas en la zona y a las políticas públicas orientadas a pequeños productores. De este modo, el reconocimiento de lo

campesino en Coquimbo se ha traducido en una categoría de intermediación y en demandas que buscan el resguardo de esta forma de vida y apoyo estatal frente a amenazas como la sequía y la expansión de la actividad industrial. Estas demandas se dirigen principalmente hacia la estatalidad, proceso en el que los propios campesinos adquieren un rol activo. En el siguiente capítulo se abordarán las principales demandas, estrategias y logros políticos de los grupos campesinos, así como las diferencias entre ellos y con otros actores presentes en la región.

Capítulo 8. Demandas y estrategias para la interacción con la estatalidad

Campesino es una categoría vigente en Coquimbo asociada a características que trascienden el imaginario tradicional de quienes trabajan la tierra y producen para el autoconsumo. Durante los primeros años del siglo XXI se ha asociado a la multiactividad, la residencia en localidades rurales, la producción no industrial y/o para el mercado nacional, entre otros. Estas asociaciones han sido utilizadas por grupos campesinos para promover una categoría de política pública distinta a la de agricultura familiar que pone el foco en la actividad agrícola como actividad principal.

A lo largo de la tesis se ha evidenciado que los grupos campesinos se encuentran en una posición de subordinación en relación con la estatalidad y con actores empresariales, lo que se refleja en su limitada capacidad de acceder a recursos naturales y/o recursos públicos, entre otros. Esto no quiere decir que no existan acciones que buscan contrarrestar el discurso dominante. Una de estas es la reivindicación y defensa las particularidades de lo campesino en Coquimbo. Roseberry (1989) plantea que las formas culturales son una actividad y una fuerza material que pueden ser utilizadas en la acción política. Estas imágenes culturales, y los movimientos que surgen alrededor de ellas, son producto de fuerzas, estructuras y eventos particulares.

Entre quienes se autoidentifican como campesinos/as o pequeños/as productores es posible observar diferencias de intereses y demandas en su relación con la estatalidad y estrategias de interacción con los servicios públicos. Sin embargo, un punto común es el uso de los canales institucionales. Para analizar las distintas estrategias, tomo como referencia las interpretaciones del concepto de hegemonía de Gramsci que hacen Roseberry (2007)¹⁰⁵ y Creehan (1997). Ambos autores analizan la hegemonía como una relación de poder y un proceso en permanente construcción. Esta interpretación es coherente con la propuesta teórica de analizar las distinciones culturales como procesos dinámicos que se configuran de manera específica según el contexto en que se insertan.

Roseberry (2007) se propone analizar la relación entre la cultura “dominante” y “lo popular”, y de estos grupos con las instituciones políticas. Para esto, parte de la base de que los grupos dominantes y populares no son estáticos ni parte de una clasificación dicotómica. También plantea que la hegemonía no es un proceso acabado y que los grupos subalternos no han sido completamente

¹⁰⁵ Traducción al español del texto publicado originalmente en 1994.

dominados por un “consenso ideológico”¹⁰⁶. Por el contrario, propone entender la hegemonía de Gramsci como un proceso disputado en el que las relaciones entre grupos dominantes y subalternos se caracterizan por la controversia. Lo que sí reconoce es un marco discursivo, material y cultural común establecido por el grupo dominante, el que determina las formas y mecanismos para expresar la aceptación o resistencia al proceso de dominación. De esta forma, para Roseberry, el Estado y las instituciones políticas son el espacio donde grupos dominantes y subordinados actúan y se confrontan. Y si bien la clase dominante tiene el control del Estado, la unidad al interior de este grupo no es un proceso acabado. Al igual que la clase subordinada, la interpretación que hace Roseberry (2007) es que la clase dominante es plural y diversa.

Creehan (1997), por su parte, usa el concepto de hegemonía de Gramsci para explorar cómo opera el poder estatal en momentos y lugares específicos. Propone que la hegemonía es un proceso siempre incompleto, que se debe producir y reproducir de manera permanente, y en el que puede haber elementos de los grupos subordinados. Para Creehan (1997), el problema de la hegemonía implica relaciones políticas y económicas, por lo que está estrechamente vinculado a la estatalidad. En base a los textos de Gramsci, la autora conceptualiza el Estado como una configuración de poder producto de las tensiones entre variados intereses en un contexto histórico específico. En otras palabras, es una relación de poder subyacente, resultado de una combinación entre el ejercicio de la fuerza y el consentimiento. Para ambos autores, resulta analíticamente clave abordar los puntos de quiebre tanto al interior de los grupos subordinados como de estos con el Estado.

A partir de estas premisas teóricas en el siguiente capítulo se describen distintos tipos de vínculos con la estatalidad y las estrategias utilizadas para la permanencia en el campo y la actividad agrícola, tanto de las organizaciones campesinas como de los gremios empresariales. El argumento central es que entre las organizaciones campesinas se pueden identificar tres grandes grupos de intereses y estrategias de interacción con la estatalidad, los que no constituyen grupos exhaustivos, sino que se superponen entre ellos. El capítulo se divide en cinco subsecciones. En las primeras tres se describen las demandas y los mecanismos de los subgrupos campesinos presentados desde aquellos que en mayor medida se han resistido al discurso estatal sobre la agricultura familiar a los que más se han adaptado a este. Dados los límites de tiempo y recursos, el análisis se centra exclusivamente en las acciones dirigidas hacia los organismos públicos, ya que este fue el foco

¹⁰⁶ Comillas del autor.

central de la tesis, sin abordar las estrategias campesinas orientadas a la interacción con grupos empresariales. No obstante, en la cuarta subsección se describen las demandas y estrategias de los actores empresariales presentes en la región para dar a conocer sus demandas a la estatalidad. En la última subsección se presenta una conclusión sobre el uso de la diferenciación cultural como estrategia política.

8.1. El Consejo Campesino, las Mesas de Desarrollo Rural y la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo

Una de las consecuencias más evidentes de la escasez hídrica en Coquimbo ha sido la disminución de la disponibilidad de agua para consumo humano. Muchas de las fuentes de este recurso se han secado, lo que ha derivado en que desde mediados de la década de 2010 tanto los municipios como el Gobierno Regional reparten agua en camiones aljibe. En algunas ocasiones, el agua se extrae de fuentes ubicadas en sectores que aún tienen disponibilidad, y en otras se compra a las empresas sanitarias. Durante 2022 y 2023 se observaron diversas situaciones como la discontinuidad de la entrega del servicio, la diferencia en la calidad del agua y periodicidad del reparto dependiendo de la institución que lo gestione y, principalmente, que la cantidad de agua entregada no es suficiente. La Subsecretaría del Interior establece la entrega de 50 litros de agua diaria cada 16 días. En algunas comunas de la región se reportó que los hogares reciben 10 litros de agua con los que se debe cocinar, garantizar la higiene, el consumo humano y en algunos casos de los animales.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) una cantidad de agua suficiente para el uso doméstico y personal son entre 50 y 100 litros diarios, hecho que fue reconocido como un derecho humano por la Asamblea General de la Naciones Unidas en 2010 (ONU, 2024). A inicios de 2023, organizaciones participantes en el Consejo Campesino y la Mesa de Desarrollo Rural, con apoyo de parlamentarios de la zona¹⁰⁷, empujaron una solicitud al Presidente de la República de aumentar la cantidad de agua entregada de 50 a 100 litros por persona. La propuesta fue apoyada por la Cámara de Diputadas y Diputados, no obstante, a inicios de 2024 aún no había sido firmada por el Presidente. Para esto, los representantes solicitaron en reiteradas ocasiones tanto a las autoridades

¹⁰⁷ Principalmente la Diputada Nathalie Castillo perteneciente al Partido Comunista, quien en diciembre de 2022 presentó el Proyecto de Resolución N° 547 para que la Subsecretaría del Interior aumentara la cantidad de agua entregada. En abril de 2023 presentó un proyecto de ley (boletín 15881-07) para consagrar el dominio público de las aguas y reconocer constitucionalmente el derecho al agua como un derecho humano. Desde 2023 el proyecto se encuentra en la Comisión de Constitución del Congreso y no ha sido discutido.

regionales que participan en la Mesa de Desarrollo Rural, a los Senadores que pertenecen a la Comisión de Recursos Hídricos, y directamente al Presidente cuando visitó la región en octubre de 2023, que concreten la firma del documento. Desde las organizaciones que agrupan a los Servicios Sanitarios Rurales también se ha solicitado apoyo para la construcción de infraestructura y la realización de sondeos que permitan identificar nuevos pozos.

A lo largo de la tesis se han hecho múltiples referencias la Mesa de Desarrollo Rural como instancia de participación vinculante de los grupos campesinos en Coquimbo. Su origen a inicios de la década de los 2000 estuvo estrechamente vinculado a la ejecución de las políticas públicas para la pequeña agricultura enfocados en mejorar la productividad y competitividad y la inserción en los mercados internacionales. En una sistematización sobre el proceso de conformación de la Mesa Regional de Desarrollo Rural, Ríos (2010) evidencia que los Consejos de Desarrollo Local de los que emergieron las mesas se diseñaron como un espacio en el que los grupos campesinos pudiesen expresar sus opiniones sobre problemas emergentes, y sobre la distribución de una parte de los recursos del PRODECOP dirigidos a proyectos de mejoramiento. Entre los objetivos de este espacio estaba canalizar las demandas del sector rural hacia los servicios públicos, centralizar la información sobre proyectos de desarrollo, coordinar las organizaciones sociales presentes en la comuna, participar en la planificación de desarrollo rural de la comuna y en el Consejo Superior del PRODECOP, instancia en la que se definían los lineamientos estratégicos del programa.

Ríos (2010) plantea que en esta primera etapa los CDL fueron un espacio en el que se dialogaba respecto al programa, pero no existía una discusión mayor respecto al modelo de desarrollo a implementar. Esto comenzó a cambiar el año 2002, cuando se hizo evidente que el programa no estaba siendo exitoso en evitar la descampesinización en la región, lo que derivó en una insatisfacción de las dirigencias que participaban en los CDL. Sin embargo, paralelamente se desarrolló un proceso de defensa de estos espacios, dado que habían contribuido a reconstruir las organizaciones y estructuras de representación desaparecidas durante la dictadura. Así, cuando terminó el PRODECOP en 2002, los CDL continuaron funcionando gracias al rol preponderante que adquirieron los dirigentes campesinos y al financiamiento de un convenio entre el GORE y el MINAGRI para el Programa Vulnerables¹⁰⁸. No obstante, INDAP redujo su participación en estos

¹⁰⁸ Para más detalles ver Capítulo 4.

espacios, lo que se tradujo en un fortalecimiento y mayor articulación autónoma del movimiento campesino (Ríos, 2010).

En su primera década de funcionamiento, Ríos (2010) y Gac (2010) planteaban que uno de los grandes logros del movimiento había sido la recuperación de las organizaciones campesinas, la articulación con otras organizaciones de zonas rurales y la conformación de un espacio de participación deliberante ya no asociado a un programa específico, sino que con un enfoque de desarrollo rural integral. Otro logro relevante fue la elaboración de un reglamento interno para el funcionamiento de la mesa y su vinculación con otros actores (SUBDERE, 2009). El reglamento establece la cantidad de miembros y representantes de cada estamento, los mecanismos de elección y la duración en los cargos.

De esta forma, tanto el Consejo Campesino como la MRDR se constituyeron en instancias críticas del modelo de desarrollo y superación de la pobreza rural por medio de la integración en los mercados, generando propuestas alternativas (Gac, 2010; Ríos, 2010), las que se han plasmado en la PRDR. Esto se tradujo en una mirada de desarrollo rural que trasciende la producción agropecuaria y que incorpora otras actividades económicas. Otras demandas relacionadas son la disminución de los monocultivos, el no uso de pesticidas y químicos en la producción agrícola, la reforestación y protección de suelos, entre otros. Esta visión está representada dentro del Consejo Campesino regional y parte de los funcionarios de CONAF. En este grupo se da una crítica a la política estatal que se considera poco efectiva en resguardar los recursos naturales para asegurar la subsistencia y evitar la descampesinización:

“(…) ¿por qué la gente se va? Obviamente porque las políticas del Estado no dan respuesta para la permanencia de los campesinos en sus territorios. Entonces, como eso se va alejando, obviamente hay algunos que quedan todavía sujetos al INDAP. Insisto, en esta lógica de... como mantener la agonía. No sé si será muy crítico. Porque el hecho de que a los crianceros le den forraje, alimento para mantener las cabras, pero no para resolver el tema de fondo, porque no nos podemos olvidar que los crianceros, una cantidad importante de ellos no tiene ni agua ni tierra, que son los trashumantes. Y que se han mantenido en el tiempo, llevan más de ciento y tantos años, y se mantienen, porque es una lógica de sobrevivencia que el Estado no tiene ganas ni tiene la disposición de hacerse cargo. Y están ahí, existen. Y el INDAP no tiene política para resolver el tema del agua y la tierra, que es lo que necesitan los trashumantes. Y no solo los trashumantes, porque los crianceros de comunidades agrícolas tienen tierra, pero no tienen agua. Entonces, hay una lógica en el Estado que no nos permite a nosotros los campesinos poder permanecer (...). Entonces, frente a eso ¿qué es lo que nos queda? Irnos por el lado, porque la política pública no se hizo cargo”. (Entrevista Presidenta del Consejo Campesino, enero 2024).

Este testimonio ejemplifica lo observado por Smith, Macip, Rothe-Seneff y Striffler (2018) en Perú respecto a que las amenazas a la subsistencia motivan la acción política de grupos campesinos. En el caso de Coquimbo, la percepción de políticas estatales insuficientes para garantizar la permanencia campesina en el territorio impulsa tanto la crítica al modelo predominante como la búsqueda de estrategias alternativas de desarrollo rural. Esta postura se replica en otros dirigentes/as campesinos que cuestionan las políticas públicas de fomento productivo, la dependencia a las ayudas de emergencia y la ineficiencia en la mitigación de la crisis hídrica.

La mesa regional de desarrollo rural es la instancia clave en la que se dan a conocer las demandas. Cada reunión de la mesa parte con la lectura del acta de la reunión anterior y de la tabla de temas que se abordarán en la reunión. En cada punto se van tomando acuerdo por votación directa de los 27 representantes de la mesa, los que se van registrando en el acta. Lo que deciden los representantes de la mesa, es asignado a algún funcionario o servicio como responsabilidad, quienes deben realizar lo acordado y dar cuenta de los avances en las reuniones subsiguientes. En cada reunión se da espacio para preguntas de los asistentes, por lo que cualquier persona puede consultar o interpelar a las autoridades y dirigentes/as. A diferencia de otros espacios, tampoco hay una limitación de tiempo, las reuniones pueden durar hasta 4-5 horas, lo que facilita el diálogo e intercambio de opiniones. Si bien la mesa es un espacio de deliberación, es importante destacar que, en muchos casos, las propuestas que surgen no son factibles de realizar por limitaciones legales, presupuestarias y administrativas, por ejemplo, las solicitudes de implementar un proceso participativo temprano para el proyecto Kimal-Lo Aguirre o de aumentar las fiscalizaciones y multas de la DGA por extracciones ilegales de agua. Por lo mismo, las autoridades invitadas muchas veces no logran dar respuestas satisfactorias aludiendo a normativas que no dependen de ellos y generando frustración entre los asistentes.

El hecho de que la PRDR no fuese incorporada en la gestión de los organismos públicos de la región también era una fuente de frustración para muchos dirigentes/as que se referían a esta como “letra muerta”. Sin embargo, el año 2023 el CORE aprobó la implementación de la Política Regional, y ya no solo su uso como instrumento de planificación. Para esto, se definieron tres mecanismos principales: i. convenios de programación con servicios y ministerios para llevar inversiones a territorios específicos, ii. un programa de infraestructura rural y, iii. una política de

localidades aisladas (González Lorca, 2023). Este hito es relevante porque permite la asignación de recursos para ejecutar obras y programas.

La continuidad y ampliación a nuevas comunas del Programa de Recuperación del Manejo Sustentable de la Tierra (PREMST, ex PMST) a partir de 2023, también fue un logro relevante de este grupo. Por una parte, ha sido una forma de traducir su visión de desarrollo en actividades concretas, por ejemplo, reforestaciones, capacitaciones de monitores/as ambientales, infiltraciones y acaparamiento de aguas lluvias, entre otros. Por otra, ha servido para replicar el modelo de las mesas de desarrollo rural a nivel comunal, asegurando recursos para su operación:

“El PMST, después de la experiencia de Comba [Combarbalá], para el Consejo [regional campesino] fue no solamente la posibilidad de hacer obra de infiltración, sino que la posibilidad de viabilizar este modo de operar de la mesa campesina en cada comuna. Para que la gente entienda cómo opera. (...) Es la apuesta del Consejo regional. Porque en el diagnóstico que se hacía es que la falta de recursos hace que la gente deje de ir, no es mi diagnóstico, pero sin duda es un ámbito. Entonces está probando si es que, con recursos, la gente va. Y si es que va, sí valora ese modo de trabajar y entiende que puede implementar... Es lento”. (Entrevista a Isabel, dirigente Provincia de Limarí, enero de 2024).

Cabe destacar que este proceso de organización campesina no ha estado exento de crisis. Entre ellas el desacople de INDAP a inicios de los 2000 y luego la denuncia del director de INDAP el año 2013, la que derivó en la elección de una nueva directiva del Consejo Campesino a la que ingresaron dirigentes/as que previamente no habían participado en este proceso. Por su parte, la MRDR estuvo todo el año 2022 sin funcionar, ya que la Gobernadora Regional, autoridad que debe liderar esta instancia según el reglamento, no la convocó. Para subsanar esta situación, se realizaron mesas de nivel provincial, hasta que, durante 2023, un Consejero Regional del Partido Comunista comenzó a ejercer la función de gobernador suplente en las mesas regionales.

Al año 2023 la MRDR se estaba reuniendo aproximadamente cada dos meses, rotando las comunas de reunión entre las tres provincias con el fin de facilitar la asistencia presencial. En las dos reuniones que participé como observadora, me llamó especialmente la atención la alta convocatoria tanto de dirigentes/as como de autoridades públicas. Los delegados/as presidenciales, consejeros regionales y alcaldes son representantes oficiales del gobierno central y regional en la mesa, pero también pude observar la participación de directores de servicios regionales (por ejemplo, DGA e INDAP) y SEREMI de variados ministerios, los que asisten por invitación de la mesa o por iniciativa propia. En algunos casos, los representantes de la Mesa les solicitan

información o aclaraciones sobre el funcionamiento de un servicio. Algunos municipios además se organizan para proveer de transporte a los dirigentes/as y funcionarios municipales de sus comunas para que asistan como público.

La Mesa de Desarrollo Rural y el Consejo Campesino constituyen los principales mecanismos que utilizan los grupos campesinos para hacer frente al discurso dominante sobre desarrollo agrícola y rural en Coquimbo. Sin embargo, estos espacios operan completamente dentro del marco definido por la estatalidad. En el caso de la MRDR, su funcionamiento está delimitado por las reglas y procedimientos que establecen los organismos públicos: depende de la convocatoria de autoridades gubernamentales, sus acuerdos están sujetos a restricciones legales y presupuestarias, y muchas de sus demandas resultan inviables dentro de las normativas existentes. Un alcalde que no vea la utilidad y no priorice la realización de las mesas, puede simplemente no convocarla y no recibir ningún tipo de sanción administrativa. De esta manera, si bien representa un canal de expresión de resistencia al discurso hegemónico, simultáneamente reproduce y legitima los marcos discursivos y materiales establecidos por la estatalidad, evidenciando las tensiones asociadas a los procesos hegemónicos descritos por Roseberry (2007) y Creehan (1997), en los que la participación de los grupos subalternos ocurre necesariamente dentro de los términos y espacios definidos por el poder dominante.

En cuanto al Consejo Campesino, una característica particular es que este no es una organización con personalidad jurídica, lo que resulta una anomalía entre las organizaciones sociales chilenas. Una de las dirigentes de la agrupación lo explica de la siguiente forma:

“Todos los dirigentes [preguntan] ‘¿por qué no tiene personalidad jurídica? ¿Cómo ustedes pueden existir sin personalidad jurídica?’ Nosotros diciendo, ‘somos un instrumento de gestión de política pública, no somos una organización funcional’. Si es que nos transformamos en una organización funcional, la comunidad va a empezar a pedirle a la directiva que haga cosas, y eso ya distorsiona la comprensión de lo que estamos haciendo. Somos una organización funcional, y nos van a decir ‘¿y ustedes por qué no postulan a proyectos?’ Y no queremos eso. O sea, lo que a nosotros nos interesa es agrupar a las organizaciones funcionales y ver cómo opera el modelo [de representación]”. (Entrevista a Isabel, dirigente Provincia de Limarí, enero de 2024).

Esta extracto da cuenta, en primer término, de la relevancia de contar con personalidad jurídica para la “existencia” de las organizaciones. Una organización sin personalidad jurídica genera dudas respecto a su capacidad de acción. Segundo, ilustra claramente la percepción de que las organizaciones con personalidad jurídica pueden y deben postular a fondos públicos. Desde la perspectiva de esta dirigente, la búsqueda de proyectos y fondos públicos no es parte de la misión

del Consejo Campesino, el que existe principalmente para representar los intereses de las organizaciones campesinas frente a las autoridades estatales y no con objetivos propios.

En base a su análisis del ejido La Canoa en México, Nuijten (2003) plantea que no todas las prácticas organizativas se ajustan a las de organizaciones formales con reglas claras de transparencia, rendición de cuentas y que responden al ideal de organizaciones “modernas” y “democráticas”¹⁰⁹. Para Nuijten, el que las organizaciones no cumplan con este ideal no quiere decir que sean “desorganizadas”, “caóticas” o “corruptas”¹¹⁰. Un análisis similar se puede hacer respecto al Consejo Campesino. El contar con personalidad jurídica es el estándar mínimo promovido por los organismos públicos respecto a las organizaciones de la sociedad civil en Chile; esto con el objetivo de que puedan vincularse formalmente al Estado por medio de la postulación a fondos o involucrándose en instancias participativas. No obstante, el no contar con personalidad jurídica puede considerarse una estrategia del Consejo Campesino para no adecuarse a las formas impuestas desde la estatalidad, sino que enfocarse en incidir en la toma de decisiones respecto al modelo de desarrollo de la ruralidad. Así lo plantea uno de los asesores que ha trabajado con ellos desde su conformación:

“(...) la participación campesina acá no la podemos entender, si no entendemos que ellos rompen una barrera puesta por el Estado de que la participación tiene que ver con, como la norma lo dice, que la gente tiene que estar informada y ser consultada. Ellos la rompen y ellos plantean que la participación tiene que ser en las decisiones”. (Entrevista asesor MRDR, enero 2023).

Se observa aquí que la forma organizativa del Consejo Campesino refleja un quiebre con los lineamientos de participación y acción de la estatalidad, instaurando un tipo de participación vinculante a través de las Mesas de Desarrollo Rural. La organización de las dirigencias campesinas para resguardar estos espacios aun cuando la autoridad ha intentado socavarlos es uno de los factores de su persistencia. Sin embargo, el hecho de estar tan estrechamente vinculados a la estatalidad también les ha permitido subsistir. Junto con el modelo de los CDL, la estatalidad, a través de INDAP en un inicio y, posteriormente la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico, han sido clave en apoyar con financiamiento y asesoría técnica a la MRDR.

En síntesis, el Consejo Campesino y las Mesas de Desarrollo Rural constituyen una forma específica de resistencia al discurso hegemónico que utiliza exclusivamente los canales

¹⁰⁹ Comillas de la autora.

¹¹⁰ Ídem anterior.

institucionales provistos por la estatalidad. Si bien han logrado cuestionar el modelo de desarrollo dominante y generar propuestas alternativas, su existencia y funcionamiento dependen casi completamente de la voluntad y legitimación política de las autoridades y del financiamiento estatal. Esta dependencia estructural revela la naturaleza contradictoria de estos mecanismos de participación: permiten la expresión de demandas campesinas y la articulación de críticas al orden establecido, pero solo en la medida en que operan dentro de los marcos institucionales que los mismos organismos públicos definen como legítimos. En la siguiente subsección se describe una variación de esta dinámica, la que, si bien difiere en la estrategia y contenido de las demandas, también se caracteriza por operar dentro del marco institucional.

8.2. La defensa de la actividad criancera como un patrimonio cultural de la región

Coquimbo es la región con la mayor cantidad de cabras a nivel nacional y la producción caprina es la principal actividad de los pequeños productores/as de la región. Esta se caracteriza por un modo de producción tradicional extensivo y por llevar a cabo prácticas de trashumancia. En base a documentos históricos, Castillo (2003) evidencia que la trashumancia emergió como una estrategia de adaptación al clima semiárido de la región, ya que permitía asegurar el acceso a alimentos en distintas estaciones del año. Sin embargo, dado el contexto de escasez hídrica y sequía prolongada, la actividad caprina se ha visto fuertemente afectada, ya que la falta de agua se traduce en falta de alimentos para los animales, agravando la situación de vulnerabilidad de los pequeños productores. En este contexto, los organismos públicos que trabajan con crianceros, principalmente INDAP, han promovido un discurso que caracteriza la producción caprina como una actividad de baja productividad que mantiene a los crianceros en situación de pobreza y genera efectos negativos como erosión y degradación de suelos¹¹¹. Bajo esta perspectiva, se incentiva la conversión hacia sistemas de ganadería intensiva.

No todos los crianceros/as han podido llevar a cabo esta transformación, entre otros motivos por falta de recursos o reticencia a cambiar sus modos de producción¹¹². El mismo Castillo (2003) evidencia las dificultades de reducir el fin de la trashumancia a un “cambio de mentalidad” incentivado por las políticas públicas. Esto porque la trashumancia no es solo una actividad

¹¹¹ Este diagnóstico se sustenta con datos entregados desde INDAP a la Dirección de Presupuestos en una Ficha de Reformulación del Programa de Fortalecimiento Caprino Lechero de la Región de Coquimbo. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-321839_doc_pdf1.pdf

¹¹² Para más detalles ver Capítulo 4.

económica, sino que conlleva una forma de vida autónoma y alejada de los centros urbanos que se constituye en un elemento identitario de quienes la practican. En este contexto, en paralelo al discurso de modernización de la práctica criancera, autoridades y organizaciones de nivel local han revalorizado esta actividad como un patrimonio cultural e histórico de la región, entre otras cosas, mediante la instauración del Día del Criancero y/o Fiestas de la Trashumancia.

En noviembre de 2023 asistí a la fiesta de la trashumancia en la comuna de Illapel (Imagen 29). Esta fue la 13° versión de una fiesta que también se celebra en otras comunas de la región.

Imagen 29. Afiche de celebración de la fiesta de la trashumancia en Illapel. Noviembre, 2023.



Fuente: Municipalidad de Illapel.

A continuación, adjunto mis notas de dicha actividad, la que fue realizada en un parque ubicado en la capital comunal:

A las 12.40 comienza el acto protocolar con un saludo a las autoridades. Además del alcalde, hay dos CORE (representantes de Choapa), el director de INDAP, el SEREMI de Agricultura, concejales de la comuna y Domingo Barraza, presidente de una cooperativa de crianceros de Illapel (Imagen 30). La

animadora da la bienvenida recalcando la importancia de la trashumancia como una alternativa de los crianceros para el cuidado de sus animales. Luego se canta el himno nacional.

El primero en hablar es Domingo Barraza. Comenta que el Día del Criancero existe por un decreto promulgado por el alcalde anterior (padre del alcalde actual) y que es una actividad cultural en la que se pasea el ganado por la ciudad. Dice que es un orgullo para ellos el homenaje que se hace a los crianceros. Agrega que cada año disminuye la cantidad de cabezas de ganado. Partieron la fiesta con 6000 cabras y ayer pasaron 21 crianceros y 1500 cabras. Añade que la gente ha gastado lo que no tiene en mantener sus animales. Luego dice que en las redes sociales han visto comentarios negativos sobre la fiesta, en los que se critica que es un negocio. En respuesta a esto señala: *“claro que es un negocio, pero también es una actividad cultural”*. Cuestiona que los critiquen porque ya no trasladen sus cosas a pie a la Cordillera, y agrega que cada familia lleva sus cosas como puede, y que eso también es trashumancia. Cierra diciendo que incluso traer las cabras desde sus predios al parque es trashumancia.

Imagen 30. Saludo de las autoridades en fiesta de la trashumancia, Illapel, noviembre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

A continuación, interviene Juan Barraza, consejero regional y presidente de la Comisión de educación y cultura del CORE. Saluda a los crianceros y funcionarios municipales. Dice que en el CORE *“estamos ocupados en los crianceros”*. Anuncia que van a poder pasar a Argentina los crianceros que tengan sus cabras desparasitadas y que están haciendo gestiones para que no haya que pedir permiso todos los años para cruzar la frontera, sino que se llegue a un acuerdo permanente con el gobierno argentino. Menciona los recursos del GORE aprobados para ayudas de emergencia y que hay una preocupación por la situación hídrica. Agrega que esta fiesta no hay que criticarla porque es cultura y que hoy en día Illapel es conocido por la fiesta de la trashumancia.

La animadora repite que la trashumancia es un patrimonio inmaterial y que, aunque la sequía azota al ganado, el alcalde continúa apoyando a los crianceros. Pasa adelante a hablar el alcalde Denis Cortés

A. Agradece la presencia de las autoridades y comienza su discurso diciendo que esta fiesta es una de las más importantes de la comuna, *“por eso la queremos preservar, cuidar y mejorar (...) La queremos cuidar sintiéndonos orgullosos (...) Esto es una fiesta, esto no es un show. Los crianceros que pasan por el centro no son personas que se disfrazan, sino que se han dedicado toda la vida a esto. (...) Mucha gente se siente orgullosa de los crianceros cuando los ven pasar, y no podemos los mismos illapelinos chaquetearlos¹¹³”*. Agrega que esta fiesta significa encuentro entre los crianceros y los habitantes de Illapel y destaca que muchas familias les han entregado una profesión a sus hijos gracias al queso de cabra. Recalca que es una celebración que tiene que ver con identidad y con historia: *“Hoy día les enseñamos a los niños a que aplaudan a la gente del sector rural, antes eso no era así. Los niños que venían del campo a los liceos de la ciudad eran objeto de burla. Hoy, esto es orgullo y tradición. Es una actividad honesta, linda y hermosa”*. Agrega que la trashumancia ha cambiado. Hoy en día se traslada parte del ganado en camiones, ya que la gente busca simplificarse la vida y no por eso la veranada tiene menos valor; que muchos tienen las cabras estabuladas y muchos tienen menos cabras porque no las pueden mantener a todas. Cierra diciendo que seguirá apoyando a los crianceros y que *“cuento con el SEREMI de Agricultura que es illapelino”*.

Finalmente habla el SEREMI de Agricultura. Cuenta que hace 13 años se realizó un rodeo y que, con el alcalde de la época, Denis Cortés padre, comentaron que había una fiesta en España donde pasan las cabras por la ciudad. De ahí surgió la idea de la fiesta y el alcalde decidió replicarla. Comenta que la fiesta habla no solo de los crianceros, sino que de todo el mundo rural de la región. Dice que es una actividad noble, pero que hoy es cada día más difícil ser criancero por el cambio climático, por lo que esta actividad es un patrimonio cultural vivo. Anuncia que desde ya están haciendo acciones para que el próximo año se abra la frontera para que puedan pasar a Argentina. Comenta que también se están discutiendo recursos para un proyecto de desparasitación a 200 mil cabezas de ganado. Si se aprueba, la mayoría va a poder pasar a Argentina este verano. También se aprobó la extensión del plan caprino lechero. Este permite que los crianceros tengan menos cabras, pero igual cantidad de leche y queso. Como el plan caprino es solo para los usuarios de INDAP, además están generando un proyecto para crianceros que no son de INDAP. Es un plan estratégico para ellos. Cierra diciendo que están gestionando recursos de emergencia para marzo, después de que los municipios entreguen sus ayudas: *“No nos hemos olvidado de los crianceros”*.

Este extracto es ilustrativo de diversas dinámicas entre las agrupaciones de crianceros/as y los organismos públicos. En primer término, se evidencia que diversas autoridades destacaron la trashumancia como un “patrimonio cultural inmaterial”, “tradición y orgullo rural” o “patrimonio vivo” en proceso de transformación. Asimismo, anunciaron medidas concretas de apoyo como la apertura de pasos fronterizos, planes de desparasitación, fondos para crianceros/as no usuarios de INDAP y la extensión del plan caprino lechero. De esta forma, se observa cómo la categoría de patrimonio es movilizadora estratégicamente por las agrupaciones locales para negociar recursos, visibilidad y reconocimiento institucional.

¹¹³ Expresión chilena que hace referencia a desprestigiar a alguien.

A partir de un trabajo previo sobre el potencial del patrimonio para promover demandas sociales y políticas (Sagredo, 2015), incorporo una perspectiva crítica para analizar las demandas de las agrupaciones de crianceros. Este enfoque permite entender el patrimonio como un proceso social y cultural mediante el cual el pasado es reinterpretado según los intereses y valores del presente (Smith, 2006; Harrison, 2010a). Esta visión se aleja de la concepción del patrimonio como algo con un valor intrínseco, revelando relaciones de poder desiguales en las definiciones de aspectos como quién decide qué se conserva, qué prácticas son valorizadas y quién se beneficia del relato patrimonial. En consecuencia, las declaraciones de patrimonio conllevan una dimensión política, ya que las representaciones del pasado se constituyen en una fuente de poder (Harrison, 2010a; Harrison, 2010b).

En el caso de Coquimbo, autoridades locales y líderes crianceros han promovido un discurso que valora la figura del criancero como un símbolo del modo de vida rural, en oposición a su estigmatización como una actividad “improductiva” o “atrasada”. Esto se ha hecho, por ejemplo, importando la fiesta de la trashumancia desde el contexto español a Coquimbo. De esta forma, el reconocimiento de la trashumancia como patrimonio no se trata únicamente de conservar una tradición. Cuando el dirigente de la cooperativa dice que la fiesta es un negocio, pero también una actividad cultural, está interviniendo en el presente para reposicionar la actividad criancera y trashumante como una actividad valorada socialmente. Esto para disputar discursos sobre el desarrollo rural y demandar el acceso a fondos públicos, permisos transfronterizos o apoyo técnico por parte de los organismos públicos. De esta forma, en línea con lo planteado por Smith (2006), el patrimonio se convierte en una estrategia de acción política y en una herramienta para contrarrestar el discurso dominante. Al relevar el valor patrimonial de la trashumancia y la actividad criancera, las palabras del alcalde evidencian también la tensión entre la visión del patrimonio como algo inmutable y la necesaria adaptación de la práctica trashumante al contexto actual. Esta adaptación implica dejar de lado algunos elementos característicos, por ejemplo, caminar con las cabras hasta la parte alta de la Cordillera de Los Andes.

Ahora bien, aun cuando se hace un uso político del patrimonio para obtener apoyo institucional y recursos públicos, estas acciones no siempre tienen un carácter transformador. A diferencia de las demandas del Consejo Campesino, que cuestionan el modelo de desarrollo de la región, el apoyo estatal para los crianceros se ha traducido principalmente en bonos para la compra de alimentos

y/o para mitigar los efectos de la crisis hídrica. Por el contrario, el componente de los programas de INDAP que promueve la adaptación de la práctica criancera al contexto de falta de agua, no siempre ha sido bien recibido por los crianceros, para lo cual se utiliza el mismo argumento de la actividad trashumante como patrimonio tradicional de la región.

Una segunda dinámica que se puede observar en la fiesta de la trashumancia es el interés de las autoridades por satisfacer las demandas de las agrupaciones de crianceros/as. Los discursos de la animadora, el CORE y el SEREMI mencionan el contexto ambiental desfavorable en el que debe practicarse la trashumancia actualmente, pero también destacan que es una actividad “noble”, “honesta” y “sacrificada” que ha traído reconocimiento a la comuna. De esta manera, justifican las gestiones para obtener recursos frente a quienes cuestionan cuán “tradicional” es esta actividad en la actualidad.

Esta dinámica se puede explicar, entre otras razones, porque, a juicio de varios de los entrevistados, estas agrupaciones se han transformado en una fuente de votos en elecciones locales o parlamentarias. Aunque según datos de INDAP había poco más de 5,000 crianceros/as en la región en 2023, este grupo resulta más visible para funcionarios y autoridades estatales que los agricultores/as, dado que cuenta con organizaciones activas de nivel local, comunal y provincial. En este contexto, tanto dirigentes campesinos como funcionarios públicos manifiestan que se ha vuelto común solicitar bonos a autoridades locales o regionales para comprar forraje o realizar las veranadas. Estas solicitudes casi siempre son atendidas favorablemente, algo que antes no necesariamente ocurría:

“Ahora los crianceros viven pidiendo bono, se generó esa cultura de pedirle al Estado. Y para el Estado es muy cómodo porque es botín electoral. O sea, lo van a entregar. Hasta las autoridades, y a mí me impresiona cómo los diputados, como los alcaldes, promueven el que: ‘oiga, pero el Estado no ha venido a ofrecerle bonos, mire cómo estamos, ya estamos en... Va a llegar noviembre y todavía no hay ningún bono para que usted suba a la Cordillera. No, reclamemos’. Y es muy cómodo para el funcionario, y para el político que está instalado, no sé, por ejemplo, en La Moneda. Porque sí po’, démosle bono” (Entrevista agricultor y dirigente local, octubre 2024).

Esta visión no es compartida por los crianceros a quienes entrevisté, quienes en algunos casos buscan diferenciarse de los agricultores/as para obtener apoyos adicionales o específicos para ellos. Estas solicitudes se justifican resaltando el mayor número de crianceros/as respecto a agricultores, la relevancia de esta actividad para la región y su carácter histórico:

"[La trashumancia es] una actividad económica de siglos. Es decir, no es una cuestión de la política pública actual, sino que es una actividad que tiene que ver con llevar el ganado ovino y bovino menor, especialmente ovejas, cabras y lo que es el caprino, en el verano, en diciembre, enero, febrero, a la alta Cordillera que nos une con Argentina. Pero hay que pagar tarifas para ingresar porque es otro país. Hay que pagar todo lo que son el consumo de agua, de alimento para el ganado. Entonces, ahí te afecta toda la región, desde La Higuera, Punitaqui, Combarbalá, Illapel, Salamanca, Canela, en fin. Todo". (Entrevista dirigente directiva de agrupación de crianceros local, Noviembre 2023).

Esta cita es ilustrativa del proceso de reinterpretación del pasado según intereses actuales. La actividad trashumante efectivamente existe hace siglos, pero en el contexto actual han emergido nuevos elementos como los controles fronterizos, la crisis hídrica y el envejecimiento de la población rural, entre otros. Así, su reconocimiento como patrimonio vivo no se limita a conservar la práctica trashumante, sino que se convierte en un mecanismo para incidir en programas actuales para el fomento productivo, el desarrollo de las localidades rurales y el reconocimiento de actores cuyas prácticas han sido invisibilizadas y/o estigmatizadas en las políticas públicas. Por su parte, y retomando a Roseberry (1989) la estatalidad ha cumplido un rol clave en proveer canales de reconocimiento y apoyo a las agrupaciones crianceras. De esta forma, las autoridades, resguardando sus propios intereses, también han contribuido al surgimiento y persistencia de la identidad de este grupo al instaurarla como patrimonio regional y visibilizar sus necesidades y demandas específicas.

A modo de síntesis, se evidencia que la estrategia patrimonial de las agrupaciones crianceras constituye un mecanismo adicional de cuestionamiento a elementos específicos del discurso dominante. Esta estrategia también opera dentro del marco institucional legitimado, confirmando los planteamientos de Creehan (1997) y Roseberry (2007) sobre cómo los grupos subordinados actúan necesariamente dentro de los términos establecidos en el proceso hegemónico. Sin embargo, a diferencia del Consejo Campesino y las Mesas de Desarrollo Rural, que intentan cuestionar el modelo de desarrollo y generar propuestas alternativas, la acción de los crianceros se articula principalmente como una demanda de reconocimiento e inclusión al sistema existente. El uso estratégico del patrimonio no desafía el discurso dominante sobre desarrollo, sino que busca posicionar la actividad trashumante como una práctica valorada que requiere apoyo estatal. Esta diferencia evidencia cómo, dentro del mismo marco discursivo, los grupos subordinados pueden adoptar estrategias y objetivos distintos: mientras unos buscan transformaciones profundas, otros

se orientan a obtener reconocimiento y recursos. No obstante, el fin último en ambos casos es el resguardar formas de vida que han sido invisibilizadas por la estatalidad.

8.3. Los agricultores/as familiares y las dinámicas de participación ciudadana de INDAP

Durante el gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular (1970-1973), INDAP promovió la creación de Consejos Campesinos comunales, provinciales y nacionales con el objetivo de incidir en el desarrollo de las políticas públicas orientadas a este grupo, incluida la reforma agraria (Faiguenbaum, 2017). Estos tenían un antecedente en los Consejos Zonales, creados durante el gobierno anterior y compuestos por representantes de cooperativas, organizaciones campesinas y sindicatos o asociaciones de pescadores de una zona específica. Los consejos tenían como objetivo elaborar propuestas para mejorar el trabajo conjunto entre INDAP y sus usuarios; proponer metas anuales de asistencia técnica, crédito y promoción en una zona y; analizar y proponer cambios a los programas anuales de asistencia técnica elaborados por INDAP (Affonso et al., 1970). Una figura similar se restableció con la reforma a la Ley Orgánica de INDAP de 1993, en la que se definió la creación del Consejo Asesor Nacional y los Consejos Asesores Regionales que existen hasta el día de hoy.

El Consejo Asesor Nacional es una instancia que asesora al Director Nacional de INDAP y que está compuesto por representantes de las organizaciones campesinas de representación nacional, de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Social y de otras organizaciones gremiales. El Consejo Asesor Regional replica esta estructura, pero con los representantes de nivel regional, para lo cual se realizan elecciones cada cuatro años (Imagen 31). Existen además los Comité de Agencia de Área (CADA) compuestos únicamente por representantes de organizaciones campesinas, los que son electos cada dos años por los usuarios de INDAP (Imagen 32).

Al momento de la realización del trabajo de campo existían cuatro oficinas de área en La Serena, Ovalle, Combarbalá e Illapel, todas las cuales contaban con un CADA activo¹¹⁴. En las entrevistas realizadas con funcionarios/as de INDAP se identificó que estos operan con una estructura similar: están compuestos por cuatro personas, cuentan con un presupuesto anual cercano a los US\$2,000 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

¹¹⁴ A inicios de 2024 se instaló una oficina en Monte Patria.

de trabajo para presentar al director/a regional de INDAP. Todos los gastos realizados en las actividades que lleven a cabo deben ser rendidos posteriormente.

Imagen 31. Llamado a elecciones del CAR Coquimbo. Octubre 2024.



Fuente: Cuenta X INDAP Coquimbo.

Imagen 32. Llamado a elección CADA Combarbalá. Mayo 2022.



Fuente: Cuenta X INDAP Coquimbo.

Alrededor de los consejos y comités de INDAP se aglutinan dirigentes/as y organizaciones que buscan garantizar su subsistencia por medio de la actividad agropecuaria, reconociendo las desventajas estructurales que enfrentan, para lo cual buscan apoyo estatal en forma de asesoría o

inversión. Una primera característica fundamental de estos espacios es que están compuestos única y exclusivamente por usuarios de INDAP. En el caso de Coquimbo, la mayoría son beneficiarios/as del PADIS y el PRODESAL. Los CADA, CAR y las mesas de control social les permiten canalizar sus necesidades y demandas hacia INDAP y el MINAGRI. En consecuencia, las acciones que puedan emerger de estos espacios son un primer efecto del hecho de haber sido categorizados por la estatalidad como “agricultores/as familiares campesinos e indígenas”.

Una diferencia relevante entre los Consejos y Comités de INDAP y las mesas de desarrollo rural es que los primeros no son espacios vinculantes, sino que cumplen un rol enteramente consultivo, característica que es constantemente resaltada por quienes han participado en el CADA o CAR. Un rol particular ejercido por estos comités en Coquimbo, identificado por los mismos funcionarios de INDAP, es el de control social o fiscalización de los programas del servicio. Por ejemplo, uno de los CADA realiza esto mediante dos actividades: i. reuniones con los equipos comunales de los programas PRODESAL y PADIS, donde los equipos técnicos presentan sus planes de trabajo a los usuarios, y ii. visitas a terreno para conocer los proyectos ejecutados con recursos de INDAP.

En enero de 2023 asistí como observadora a la primera reunión anual de este CADA. En esta instancia se encontraban presente Leila, dirigente de un sindicato de productores independientes, y Victoria, presidenta de la cooperativa de hortaliceros. Las otras dos integrantes son crianceras. Una de ellas no pudo asistir porque se encontraba en las veranadas, y la otra porque no tenía como trasladarse a la oficina de INDAP. A continuación, se presentan mis notas de campo de dicha reunión.

Notas de campo de reunión de CADA, enero 2023.

El objetivo de la reunión era elaborar un programa de trabajo anual, utilizando como base las actividades realizadas en años anteriores. Este plan debe presentarse a inicios de año para solicitar los recursos de operación del CADA. La primera actividad programada fueron las reuniones con los equipos técnicos del PRODESAL-PADIS de cada comuna, donde estos presentan sus planes de trabajo a los usuarios. Hasta el año pasado participaron sin voz, pero ahora quieren comenzar a opinar.

La segunda actividad son las salidas a terreno. Definieron realizar dos visitas por comuna del área, seis en total. Victoria plantea que esto les permite verificar si los proyectos van teniendo avances. Los resultados y comentarios se presentan posteriormente al director de área y a la directora regional del servicio.

Durante la reunión, el jefe de la oficina de área entró a saludar. Les informó que había estado con la directora regional en una reunión de planificación anual donde hablaron del CADA. Comentó

amablemente que ellas son “las favoritas de la directora” y les solicitó apoyo para algunas actividades de INDAP durante el año, principalmente en situaciones de emergencia. También les informó que su presupuesto estaría listo la próxima semana y que debían organizar las visitas a los equipos técnicos, comenzando por una comuna cuyos miembros quedaron inquietos con los comentarios del año anterior. Este equipo solicitó que las próximas visitas fueran acompañadas por un ejecutivo del PRODESAL-PADIS para evitar dudas sobre los historiales de los usuarios.

No obstante, tanto las dirigentes como el director de área y la directora regional reconocen que los usuarios se explayan más respecto a los resultados de los proyectos cuando no está presente el encargado del programa. Victoria manifestó su desacuerdo con la presencia de técnicos en las visitas, argumentando que ellas recopilan lo que dicen los usuarios, y que la presencia de funcionarios podría cambiar su discurso. Leila agregó que les interesa conocer los resultados de los proyectos y las necesidades de los agricultores, sin necesidad de entender todo el historial de los usuarios. El jefe de área concordó con ellas y planteó la necesidad de transmitir a los equipos que las visitas buscan identificar problemas de los proyectos, no acusarlos.

En 2022 realizaron dos reuniones extraordinarias: una a mitad de año con la directora para mostrar avances, que evaluaron muy positivamente, y otra al final con ejecutivos de todas las comunas. Para 2023 planeaban repetir esta modalidad. También observaron la cuenta pública del PRODESAL en una comuna costera, invitadas por el equipo comunal junto a representantes de la municipalidad. Leila mencionó que le quedó pendiente felicitar al equipo por su evaluación, la que consideró bien fundamentada con datos y descripciones detalladas de las actividades. Esto les permitió tener claridad sobre qué usuarios deben salir del PRODESAL y justificarlo fácilmente, pudiendo reemplazarlos con personas de la lista de espera existente.

Al finalizar la reunión abordaron el apoyo solicitado por el jefe de área para situaciones de emergencia. Victoria explicó que, en cada emergencia, INDAP central define a quién entregar apoyos según sus catastros, sin consultarlo con los equipos locales. Incorporaron esta actividad al plan de trabajo como “participar de manera colaborativa en las acciones del área”, adaptando el lenguaje a uno más técnico y ambiguo que permita futuras actividades más diversas.

Al despedirse, comentaron que mantienen un grupo de *WhatsApp* para trabajar fuera de las reuniones y se reparten las comunas para mantener contacto con los usuarios. Atribuyen su buen funcionamiento a que “somos objetivas y no tenemos compromiso con nadie” y “no hay egos ni sesgos políticos”.

La observación de este espacio da cuenta, en primer término, de cómo las acciones del CADA están delimitadas por las normas y requisitos de INDAP, por ejemplo, la obligación de hacer un programa de trabajo anual, los recursos disponibles y la solicitud de incorporar una actividad para levantar información en casos de emergencia. Segundo, las acciones que realizan se enmarcan en los programas de INDAP, como visitar usuarios/as o asistir a cuentas públicas. Aunque generan ciertos resquemores en los equipos técnicos, tanto el director de la oficina de área como la directora regional evalúan muy positivamente el trabajo de este CADA. Valoran especialmente lo que denominan su función de control social, surgida como iniciativa propia, y los insumos que

proporcionan a las autoridades. Específicamente, plantean que la información levantada a través de estas actividades es altamente valorada:

"(...) INDAP siempre ha potenciado la participación ciudadana, la participación de los usuarios. Y mientras más espacios de participación tengan es mejor. Porque tenemos una retroalimentación desde las bases, desde lo que quieren los agricultores. En estas salidas a terreno se conversa con los usuarios, se conoce cuáles son sus necesidades. Y sus quejas también (...) la información que se recolecta en una salida a terreno es súper valiosa porque no la obtienes de ninguna otra parte, sino que la obtienes de los mismos usuarios, y que va subiendo y llega a una instancia en que la pueda ver la directora y los jefes de diferentes unidades, principalmente de fomento, de operaciones. Es súper relevante porque estamos captando las necesidades directas. Y es como un mecanismo que ellos [los usuarios] se sienten representados y que se dan a conocer sus necesidades". (Entrevista funcionario de área de INDAP, enero 2023).

En consecuencia, retomando lo planteado por Serrano (1998) respecto a la incorporación de la participación como elemento clave para la ejecución de políticas públicas, en el caso de INDAP esta adquiere un carácter predominantemente instrumental. Es decir, las acciones del CADA no son vinculantes y contribuyen principalmente a generar información para adecuar la implementación de los programas, sin modificar necesariamente sus objetivos, indicadores o actividades.

En esta línea, un dirigente que fue miembro del CADA de otra oficina de área comenta que algunas de sus sugerencias fueron consideradas por los funcionarios de INDAP. Entre ellas, propuso no construir estanques de acumulación frente a las casas debido al riesgo sísmico, y que los técnicos del PRODESAL-PADIS revisaran efectivamente huertos y animales, ya que en algunas visitas a usuarios se dedican principalmente a socializar y/o solicitan firmar la realización de visitas que no se efectuaron. Una dirigente que fue presidenta del CAR reconoce como gran logro de este organismo haber conseguido la instalación de una sucursal del Banco Estado en la plaza de Canela. Esto permitió que los crianceros/as pudieran cobrar los bonos estatales sin gastar parte de los recursos trasladándose a Los Vilos o Illapel. La instalación se gestionó mediante una solicitud directa al presidente del Banco, la cual tuvieron que justificar demostrando que había más de 2,000 crianceros/as en la comuna susceptibles de recibir estos bonos. En consecuencia, retomando a Li (2007b), se observa que la participación en estos espacios tiene un carácter apolítico, ya que no aborda problemas estructurales como la escasez hídrica o los vínculos con la agroindustria, ni plantea una visión de desarrollo para la región, a diferencia de lo que ocurre en la mesa de desarrollo rural.

En síntesis, los Consejos Asesores y Comités de Área de INDAP representan una forma particular de relación entre grupos subordinados y estatalidad que se caracteriza por la ausencia de resistencia al discurso dominante. Desde la creación de INDAP, estos espacios han mantenido el objetivo de mejorar la implementación de las políticas públicas sin necesariamente cuestionar sus fundamentos o propósitos. A diferencia de las dinámicas analizadas en las subsecciones anteriores, aquí no se observan los puntos de quiebre o controversias que Roseberry (2007) identifica como característicos de los procesos hegemónicos disputados. Por el contrario, predomina lo que Creehan (1997) denomina el consentimiento como componente fundamental del poder estatal, ya que los participantes adhieren tanto al modelo de desarrollo propuesto por la estatalidad como a los espacios de participación legitimados. Esta aceptación se traduce en una participación instrumental y apolítica que se limita a optimizar la ejecución de programas existentes, y en la internalización de los marcos discursivos y materiales del poder dominante.

En la siguiente subsección analizo las demandas y estrategias del empresariado agrícola en Coquimbo y a nivel nacional, con el fin de contrastarlas con aquellas de los grupos subordinados en su relación con la estatalidad.

8.4. Incidencia política y acceso a recursos públicos del empresariado agrícola

En su análisis del pensamiento de Gramsci, Roseberry (2007) plantea que la clase dominante se encuentra en una situación favorable, entre otras razones, por su posición privilegiada respecto al control del Estado. Al igual que en otros países de Latinoamérica, el poder de las clases dominante en Chile tuvo su origen en la propiedad de la tierra: la distribución de tierras que realizaron los conquistadores españoles al inicio del periodo colonial permitió el surgimiento de una clase terrateniente, la que, una vez alcanzada la independencia a inicios del siglo XIX, coopta el naciente Estado chileno (Illanes, 2019; Bengoa, 1988). De esta forma, históricamente en Chile el poder estatal estuvo estrechamente vinculado a la actividad agrícola y al control sobre la población rural (Bengoa, 1988).

Sin embargo, al igual que con el proceso hegemónico, Roseberry (2007) sugiere que ni el control del Estado ni la unidad de la clase dominante se pueden dar por supuestas, por ende, se deben analizar en función del contexto histórico específico en el que se insertan. A inicios del siglo XXI la relación entre los entes estatales y clase terrateniente en Chile no es tan explícita como lo fue hasta antes de la reforma agraria, ya que las condiciones actuales han cambiado considerablemente.

La diversificación económica del país, la emergencia de nuevos actores empresariales y la consolidación de instituciones democráticas han complejizado las formas tradicionales de ejercer el poder.

A lo largo de esta subsección se verá que la relación entre la estatalidad y el empresariado agrícola no está exenta de tensiones. Sin embargo, a diferencia de las organizaciones campesinas nacionales, que están divididas en casi 20 agrupaciones distintas, el empresariado agrícola se encuentra asociado casi en su totalidad a la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Las empresas presentes en Coquimbo se encuentran afiliadas a la Sociedad Agrícola del Norte (SAN), la que a su vez forma parte de la SNA. Tanto la SNA (fundada en 1838) como la SAN (fundada en 1907) son agrupaciones con más de 100 años de antigüedad, mientras que las primeras organizaciones campesinas nacionales se constituyeron recién durante la década de 1960, paralelamente a la implementación de la reforma agraria.

En este contexto, desde las dirigencias campesinas de nivel nacional y local se reconoce que el empresariado agrícola cuenta con un mayor nivel de organización y alineación de sus intereses, lo que se traduce, entre otras cosas, en una mayor facilidad para acceder a espacios de toma de decisión y para conseguir respuestas a sus demandas. Además, cuentan con una mayor cantidad de recursos para invertir en apoyos técnicos y legales al momento de generar propuestas de leyes y/o políticas públicas para el agro. En muchas entrevistas se menciona que los dirigentes de la SNA tienen llegada directa a los Ministros de Agricultura y otras autoridades de turno, situación que fue posible observar a lo largo del trabajo de campo. Por ejemplo, en el Encuentro Nacional de la SNA, realizado en octubre de 2023 en Santiago, el actual presidente de la SNA y ex Ministro de Agricultura durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), saludó y se refirió al Ministro de la época como su amigo personal.

En los Encuentros Nacionales del Agro (ENAGRO) se reúnen representantes de los 46 gremios asociados a la SNA y se invita a autoridades del gobierno nacional, parlamentarios, dirigentes de otros gremios empresariales y de organizaciones campesinas de nivel nacional. En 2023 participó el Presidente de la República, senadores/as de regiones agrícolas, la Ministra del Trabajo, la Subsecretaria de Agricultura. Se encontraban presentes también una gran cantidad de periodistas de medios escritos, radiales y televisivos. En su discurso de apertura, el presidente de la SNA se

dirigió explícitamente a las autoridades para describir los “lomos de toro”¹¹⁵ que considera obstaculizan el avance de la agricultura en Chile. Señala que estos son principalmente responsabilidad del Estado, pero que los privados también tienen que colaborar en su solución. A continuación, se presenta un extracto con notas de campo de esta instancia, el que resulta ilustrativo de la estrategia de la SNA para defender los intereses del gremio y presentar sus demandas a los autoridades estatales.

Notas de campo Encuentro Nacional del Agro, octubre 2023: Los “lomos de toro” de la agricultura según la SNA.

El encuentro se inicia con la intervención del secretario de la SNA, quien es el moderador del evento. Saluda a todas las autoridades entre las que se encuentran el Presidente, Ministro y Subsecretaria de Agricultura, la Ministra del Trabajo, los senadores Juan Antonio Coloma (Unión Demócrata Independiente, partido de derecha), Ximena Rincón (Partido Demócratas), Matías Walker (Partido Demócratas y hermano de Antonio Walker, presidente de la SNA) y los auspiciadores. Le da el paso a Antonio Walker quien vuelve a saludar a las autoridades. Saluda también a los 46 gremios que están representados en la SNA y a los dirigentes campesinos que asistieron a quienes se refiere por su nombre, Orlando (MUCECH) y Segundo (Confederación Nacional Campesina). También están Juan Campusano de la Unión Nacional de Agricultura Familiar Cooperativa (UNAF), pero no se dirige a él.

El discurso de Walker se puede dividir en tres puntos: la relevancia de la agricultura, los principales desafíos a futuro y lo que él denominó los “lomos de toro”. Como primer obstáculo o “lomo de toro”, menciona el orden público y la seguridad. Dice que esta es la demanda más reiterada por los agricultores a lo largo de todo Chile. Plantea que debería haber pena de cárcel para los delitos de usurpaciones de tierra, a lo que el público aplaude. Agrega que la violencia rural no tiene que ver solo con la causa mapuche y pone como ejemplo uno de sus predios en la región del Maule, donde la noche anterior se robaron unos generadores eléctricos. Menciona también el caso de Ovalle, donde el narcotráfico se encuentra presente en varias zonas y donde los traficantes pagarían el trabajo de los temporeros con drogas. Solicita al Presidente que se le entreguen más herramientas a Carabineros y luego pide al público un aplauso en agradecimiento a Carabineros y a la Policía de Investigaciones. En segundo lugar, menciona la necesidad de tener una migración ordenada. Plantea que es bienvenida la migración en Chile siempre y cuando sea regular y con visa de trabajo. Destaca la iniciativa de la Visa Mercosur que permite la entrada de trabajadores temporeros bolivianos. Los asistentes aplauden.

Luego habla del desafío de contar con agua para producir alimentos, ya que hoy el agua es un bien escaso. Comenta que hay un nuevo Código de Aguas que prioriza el agua para consumo humano, con lo cual están de acuerdo. Pone como ejemplo a los agricultores de las regiones de Valparaíso y Metropolitana que pusieron a disposición su agua para las ciudades. Dice que el agua es “*el derecho más público de los derechos privados*”, ya que es un bien nacional de uso público y ellos solo tienen derechos de aprovechamiento (el presidente de la SNA es propietario de acciones de agua). Reconoce el trabajo de las Juntas de Vigilancia que desde hace décadas administran el agua y lo han hecho muy bien, “*mejor de lo que lo haría el Estado*”, lo que pareciera ser una referencia a los Consejos de Cuenca y/o a la primera propuesta constitucional que traspasaba la administración de las aguas a un ente estatal.

¹¹⁵ Lomo de toro es la expresión chilena para referirse a los topes o reductores de velocidad de las calles.

Agrega que el gran problema hoy está en los sectores con población muy dispersa donde no hay agua, por lo que se necesitan más embalses y plantas desaladoras. Invita al Presidente Boric a construir más infraestructura (aplausos). Por último, expresa su preocupación por cómo quedó la nueva Ley de Riego que limita las inversiones en riego solo a los agricultores medianos y pequeños, mientras que en Europa existen subsidios de riego para todos los agricultores sin importar el tamaño.

Este listado de demandas se presentó luego de describir la relevancia de la agricultura para el país y los principales desafíos que esta enfrenta, entre los que se mencionó la crisis climática; la promoción de la agricultura sostenible y consciente con el medio ambiente, las comunidades y las personas y; el garantizar la seguridad alimentaria del país. Se observa que, a lo largo del discurso, se releva y destaca la labor del sector privado como más eficiente que el sector público. También se critican medidas como las reformas al Código de Aguas y la Ley de Riego que le quitan poder y/o recursos a las grandes empresas propietarias de derechos de agua; mientras de manera simultánea se exige mayor apoyo estatal en múltiples ámbitos.

En febrero de 2024, la *Revista del Campo*, publicó en portada el reportaje “Las propuestas del agro para enfrentar los ‘lomos de toro’”. En este se dan a conocer seis grupos de propuestas elaboradas por los gremios pertenecientes a la SNA, entre las que se destacan: programas con garantías especiales para empresas silvoagropecuarias; créditos y financiamiento con garantía estatal; aumento del presupuesto para promoción de exportaciones e incentivos estatales para innovación y tecnología; inversión en infraestructura e incentivos para la agricultura sustentable; y aumento de la inversión pública y privada para grandes obras hídricas (Vildósola & Rivas, 2024). En agosto, el mismo medio publicó una entrevista a Antonio Walker en la que aborda una reunión que sostuvo con el Presidente Boric para entregarle personalmente las propuestas de la SNA (Vildósola, 2024). Estas mismas propuestas ya habían sido presentadas al Ministro y la Subsecretaria de Agricultura, también en una reunión presencial (SNA, 2024). Las situaciones recién descritas ilustran el acceso de la SNA y sus miembros tanto a medios de comunicación como a autoridades de nivel nacional.

En relación con el tema específico del agua, un estudio de Avendaño, Barahona y Osorio (2024) analiza la participación de grupos de interés en las discusiones previas a la modificación del Código de Aguas de 2022. Los resultados evidencian que del total de organizaciones que participaron en sesiones de comisiones del Congreso o el Senado, cerca de la mitad correspondían a organizaciones de usuarios de agua (25%) o gremios empresariales y empresas (23%). En menor proporción participaron organizaciones ciudadanas (20%), organismos del Estado e internacionales (16%), centros académicos (12%) y otros (4%). El estudio también revela que las

organizaciones de canalistas y el empresariado, principalmente la SNA, fueron los actores que más se opusieron a temas como la limitación de los derechos de agua y las mayores atribuciones para la DGA, argumentando que estos cambios generarían incertidumbre jurídica. Para esto, además de reuniones en el Senado, la SNA recurrió a estrategias como la protesta, los encuentros con parlamentarios, las alianzas con otras organizaciones y los insertos en medios de comunicación. El estudio concluye que, aunque el empresariado como grupo no tuvo mayor incidencia en el proyecto de ley que otros tipos de organizaciones, las organizaciones de usuarios de agua sí lograron incorporar algunas de sus propuestas al proyecto.

La SAN, por su parte, se ha enfocado en levantar demandas de apoyo estatal relacionadas principalmente con la situación de sequía que afecta a la región. A través de medios de comunicación nacionales y locales, durante 2023 e inicios de 2024 difundieron la situación de los agricultores. Esta cobertura se caracterizó por titulares que hacían referencia a la “situación catastrófica”, el fin de la actividad agrícola o los despidos masivos en los campos (Imagen 33 y 34). A través de la prensa se dieron a conocer también demandas concretas hacia los organismos estatales, entre ella, la declaración de la región como zona de catástrofe, la construcción de plantas desaladoras, la rebaja del pago de contribuciones a los predios que no tienen agua y el apoyo la obtención de créditos. Muchas de estas demandas fueron además entregadas de manera personal por la presidenta de la SAN al Presidente Boric en la visita presidencial realizada en octubre de 2023. El encuentro fue gestionado con el apoyo de un senador de la zona, hermano del presidente de la SNA.

Imagen 33. Portada en Revista del Campo y noticia en diario El Mercurio, ambos de circulación nacional. Marzo 2024



Fuente: *El Mercurio*.

Imagen 34. Noticias en diarios regionales. Agosto-diciembre 2023.



Fuente: *El Ovallino* y *El Día*.

Ante lo que consideraron una falta de respuesta a estas demandas, el 7 de diciembre de 2023 la SAN convocó a una movilización de agricultores de Limarí desde la sede de la delegación provincial en Ovalle hasta uno de los cruces de la Ruta Panamericana, la más importante y concurrida de la zona. (Imagen 35). Aunque el foco de la marcha fue la falta de agua, en una publicación posterior en redes sociales se observa en los carteles de los manifestantes la consigna “sin agua no hay alimentos” (Imagen 36). De esta manera vincularon la escasez hídrica con el discurso de la seguridad alimentaria, tema que también resaltó el Presidente de la SNA en su discurso de octubre.

Imagen 35. Invitación a protesta de la SAN. Diciembre, 2023.



Fuente: Cuenta de Instagram de la SAN.

Imagen 36. Protesta de agricultores de Coquimbo convocada por la SAN. Diciembre 2023.



Fuente: Cuenta de Instagram de la SAN.

La publicación incluía el texto que se adjunta a continuación, en el que se destaca que definen una fecha exacta en la que se acabaría el agua para la agricultura, exigen una solución estatal a esta situación y anuncian que puede haber más protestas en el futuro si esta respuesta no llega. El 15 de diciembre el Ministro de Agricultura se reunió en Ovalle con dirigentes regionales del gremio agrícola y anunció la firma de un decreto de emergencia para la zona.

Publicación en cuenta Instagram de la SAN sobre la movilización de agricultores de la provincia de Limarí.

Movilización [#Ovalle](#) es la primera de otras que podrían venir si no existen respuestas a peticiones de la [#agricultura](#) [#comercio](#) y otras organizaciones.

👉 María Inés Figari, Presidenta de la Sociedad Agrícola del Norte aseguró que fue una manifestación pacífica donde no hubo corte de tránsito, porque la sequía en la región ha repercutido firme y fuertemente en la agricultura regional.

△ Cristian Carrión, presidente de la Asociación de Canalistas del Canal Camarico, quienes lideraron esta movilización, sostuvo que fueron más de 6 kilómetros de caravana para visibilizar la catástrofe que está teniendo esta provincia. “Esta provincia se está quedando sin [#agua](#) . El 30 de abril no va a haber agua para riego y no tenemos ninguna solución en el corto plazo. Una de las soluciones es la planta desaladora. No es la solución definitiva, pero nos ayudaría. Además, necesitamos ayuda financiera para evitar los remates que siguen aumentando”.

👉 💧 Se indicó que esta movilización es la primera de varias que podrían venir si no existen respuestas o acciones concretas que entreguen tranquilidad a los agricultores, comercio y la comunidad de la provincia de Limarí.

En síntesis, se observa que los gremios empresariales han recurrido a los medios de comunicación, el *lobby* y, en última instancia, la toma de caminos para dar a conocer sus demandas y presionar a las autoridades estatales para que les den respuesta. Estas estrategias son reconocidas como más eficientes por los grupos campesinos, tanto para imponer sus intereses como para obtener más recursos. En relación con el segundo punto, uno de los dirigentes entrevistados comenta: “*Si al MUCECH le dan \$1 millón a ellos les dan \$10 millones*” (Entrevista a Daniel, dirigente regional, agosto 2023). Uno de los ejemplos más mencionados por los pequeños productores/as son los recursos de la CNR, los que hasta hace algunos años se distribuían en mayor medida entre los grandes productores¹¹⁶.

Las representantes de las 20 organizaciones campesinas nacionales participan en un Consejo Asesor Nacional de INDAP (CAN). Muchos de los y las representantes participan además en Consejos de la Sociedad Civil de diversos servicios. Sin embargo, estas son instancias acotadas sectorialmente. En el caso del CAN, participa el director de INDAP y en algunas ocasiones el Ministro/a o la Subsecretario/a de Agricultura. El único momento en que las organizaciones campesinas se reúnen presencialmente como grupo con el Presidente de la República es en la

¹¹⁶ Este punto fue abordado en mayor detalle en el Capítulo 3.

celebración del Día del Campesino el 28 de julio de cada año¹¹⁷. No obstante, esta es una instancia principalmente conmemorativa que no tiene como objetivo específico presentar demandas o propuestas. Durante el gobierno de Gabriel Boric, esta celebración se ha caracterizado porque es el Presidente quien realiza anuncios relacionados con la agricultura familiar campesina.

Por último, varios dirigentes campesinos entrevistados, tanto de nivel nacional como regional, plantean que la capacidad de incidencia política de los grupos empresariales ha incentivado la promoción de espacios de diálogo separados y la creación de nuevas agrupaciones campesinas. El primer ejemplo es la Mesa Regional de Desarrollo Rural, en la que deliberadamente no participan actores de la agroindustria. Una preocupación similar emergió entre dirigentes campesinas de la provincia de Choapa a fines de 2023 durante la elección de representantes del CAR de INDAP. Al momento de inscribir candidatos, notaron la presencia de representantes de empresas exportadoras, quienes podían participar por recibir créditos de INDAP. Como ilustra la siguiente conversación, a las dirigentes les preocupaba que la elección de estas personas implicara que no representarían los intereses del campesinado:

Dirigenta 1: *"(...) nosotros tenemos que buscar y tener candidatos que representen al campesinado y no al empresariado".*

María Paz: *"Pero ¿por qué? ¿se meten en el CAR? Por ejemplo, representantes de las empresas ¿se meten en el CAR?"*

Dirigenta 1: *"Sí, sí, porque hay personas que son exportadoras y no pueden, no pueden quitarnos el derecho a nosotros (...). Están postulando pal' CAR. Entonces, resulta que ellos, como son empresarios y son grandes, están acostumbrados a que cuando nosotros luchamos, siempre tienen los recursos para los grandes. Entonces nosotros, que no quedamos ahora dentro del CAR, los grandes no van a luchar por nosotros los pequeños (...). Pero ahí también hay error de los mismos de INDAP. Porque ellos dicen, bueno, si esto es para los pequeños, siempre se ha dicho que era para la agricultura familiar campesina, ¿por qué entran? Porque ellos [los empresarios exportadores] son usuarios de INDAP, pero no hay una cláusula [para que no puedan ingresar al CAR]. (...) El que está postulando es don XX".*

Dirigenta 2: *"Qué no tienen ellos allá".*

Dirigenta 1: *"XXX parece que es el apellido. Y después yo me metí a internet, y ahí [vi que] es exportador a cuántos países. Entonces nosotros qué, ¿en qué quedamos nosotros, los pequeños?"* (Entrevista directiva de organización local, provincia de Choapa, noviembre 2023).

¹¹⁷ El 28 de julio se conmemora la promulgación de las Leyes de Reforma Agraria y de Sindicalización Campesina de 1967. La celebración oficial de este día se realiza ininterrumpidamente desde 1990. En 2015, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se le cambió el nombre a Día de las Campesinas y Campesinos.

En la conversación se hace una clara distinción entre productores grandes y pequeños, y los intereses del empresariado y del campesinado. Se plantea que los grandes productores se ven permanentemente favorecidos en la distribución de recursos públicos, por ende, no necesitarían un espacio como el CAR para solicitarlos, como sí lo requieren los grupos campesinos.

Esta dinámica también se replica entre las organizaciones de nivel nacional. En julio de 2023 me reuní con la directiva de una organización que agrupa a pequeños productores frutícolas de todo el país. La organización existe oficialmente desde el 2018. Surgieron para unificar y representar los intereses de los pequeños agricultores en instancias como la Comisión Nacional de la Fruta Fresca¹¹⁸ donde participan las grandes empresas frutícolas. Son críticos del discurso de empresas y representantes políticos que promueven el individualismo, pero que están agrupados en gremios poderosos que favorecen el actuar colectivamente. Además, comentan que no se sentían escuchados en las grandes organizaciones campesinas nacionales y por eso también quisieron crear su propia organización. Con esto buscan conformar una mesa nacional de pequeños fruticultores en la que puedan dialogar con los organismos públicos respecto a sus necesidades específicas.

En esta misma línea, el año 2022, 12 de las 20 organizaciones campesinas nacionales se agruparon en la Coordinadora Campesina 28 de julio con el objetivo de presentar demandas comunes frente a las autoridades. Las organizaciones miembro de la coordinadora son actores más cercanos al gobierno de Gabriel Boric, pero que buscan una mayor incidencia en el diseño de políticas y programas específicos de apoyo para la agricultura familiar. Entre otras cosas, piden una acción más contundente de los organismos públicos en temas como la sequía y la concentración de los derechos de agua, y apoyos para la producción nacional de alimentos.

Un estudio antropológico que ha abordado la influencia de grupos en las políticas agrarias es el trabajo de Pompeia (2021) quien analiza los orígenes y expansión del agronegocio en Brasil desde la década de los cincuenta hasta la actualidad, cuando es uno de los sectores económicos más relevantes y poderosos del país. También rastrea la transformación del agronegocio en un proyecto político en Brasil durante la década de 1980. En este periodo surgieron las primeras confederaciones y alianzas de productores agrícolas, lo que coincidió con una discusión constitucional donde el tema agrario fue ampliamente debatido y con el inicio de la

¹¹⁸ Mesa de trabajo en la que participan actores de la cadena productiva de la fruta y autoridades del Ministerio de Agricultura, la que tiene como objetivo apoyar el funcionamiento del mercado de la fruta en Chile.

implementación de medidas económicas neoliberales. Evidencia también cómo las alianzas de empresarios del agro generaron una estrategia de posicionamiento del rubro, resaltando la relevancia de este sector en el PIB de Brasil. Uno de los primeros logros de esta estrategia fue el reconocimiento del concepto de agronegocio desde la política federal brasileña. En los años siguientes, abogaron además por la inversión estatal en el rubro y la disminución de impuestos.

El trabajo de Pompeia (2021) resulta relevante porque muestra cómo actores dominantes promueven conceptos o ideas cargadas políticamente, pero en un lenguaje que no refleja los intereses específicos de quienes los promueven. En esta operación, resulta clave el rol de los expertos, la academia y los medios de comunicación que legitiman discursos que tienen efectos concretos en la implementación de políticas públicas y en la población destinataria. Algunas de las estrategias y demandas identificadas por Pompeia (2021) para el caso brasileño son similares a aquellas utilizadas por actores como la SAN y la SNA. Entre ellas, la apelación a conceptos como la seguridad alimentaria, la sustentabilidad ambiental y la crisis de la agricultura producto de la falta de agua, preocupaciones que también han sido relevadas por los actores estatales y grupos campesinos. No obstante, las organizaciones campesinas han intentado diferenciarse del empresariado agrícola y visibilizar sus demandas resaltando características como la menor contaminación de su producción o la orientación hacia el mercado nacional.

En síntesis, el empresariado agrícola ejemplifica lo que Roseberry (2007) describe como la posición dominante en el control de la estatalidad. Al menos en el ámbito público, el empresariado aparece como un gremio coordinado en sus demandas a los servicios públicos. Esto no implica que no existan tensiones o disputas internas, las que escapan del objeto de esta tesis. A diferencia de los grupos campesinos, que operan como actores subordinados dentro de los marcos hegemónicos establecidos, el empresariado agrícola cuenta con mayores capacidades para participar activamente en la definición de esos mismos marcos discursivos y materiales. Su acceso directo a autoridades gubernamentales, medios de comunicación y espacios de toma de decisiones les permite movilizar recursos propios, vínculos personales y generar presión para imponer sus intereses, mientras las organizaciones campesinas deben adaptarse a los canales institucionales provistos por la estatalidad y plantear sus demandas en los términos definidos por los organismos públicos.

Esta dinámica ilustra los planteamientos de Creehan (1997) respecto a que el proceso hegemónico tiene un elemento ideológico que, para el caso chileno, se relaciona con el consentimiento y promoción desde los organismos públicos del modelo de desarrollo agropecuario dominante. También constituye una fuerza material que se refleja, por ejemplo, en la capacidad del empresariado de ejercer presión directa cuando sus intereses específicos se ven amenazados. La combinación de estos factores resulta en una posición privilegiada para configurar el poder estatal.

Los puntos de encuentro del empresariado y el campesinado

A nivel de las dirigencias campesinas y en el ámbito discursivo existen marcadas distinciones entre quienes se dedican a la pequeña agricultura y ganadería, y quienes se identifican con el empresariado agrícola exportador. Sin embargo, en la práctica, muchas de estas diferencias se diluyen. Este hecho no solo es congruente con el planteamiento de Roseberry (2007) respecto a que los grupos dominantes y subordinados no están claramente delimitados ni representan polos opuestos, sino que también permite identificar ciertos espacios de vínculo e interacción entre ambos grupos.

En primer término, a nivel local se observa que la agroindustria exportadora es una fuente de empleo para pequeños agricultores/as que complementan los ingresos generados en sus predios con el trabajo asalariado. En menor medida, también se pudo observar que existen pequeños productores de uva que le venden su producción a este tipo de empresas. A nivel nacional existe una mesa laboral agrícola en la que participa la SNA, autoridades del Ministerio de Agricultura y del Trabajo y dirigentes de organizaciones campesinas nacionales. Algunos de estos dirigentes se encontraban presentes en ENAGRO de 2023 y fueron saludados especialmente por el presidente de la SNA en su discurso de apertura. Esta cercanía se basa en la coincidencia respecto a temas como la inclusión de tecnología en la producción.

Durante el ENAGRO tuve la oportunidad de conversar con uno de estos dirigentes y preguntarle su opinión respecto al discurso de la SNA. Su respuesta fue favorable, agregando que ellos están con los “grandes” en estos temas. Ninguna de las organizaciones campesinas presentes en el encuentro forma parte de la Coordinadora 28 de julio. Este hecho es ilustrativo de los intereses y alianzas políticas de organizaciones de nivel nacional. Por una parte, la Coordinadora 28 de julio son actores más cercanos al gobierno de Boric y al discurso de la soberanía alimentaria. Este grupo no tiene vínculos relevantes con la SNA. Por su parte, las organizaciones que no forman parte de

la Coordinadora son aquellas que han puesto el foco en aumentar la productividad agrícola y abrir canales de comercialización como una forma de mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores/as. Algunos de este grupo (no formal) sí tienen vínculos con la SNA y una aparente coincidencia de intereses.

A nivel regional también es posible observar ciertos vínculos entre la SAN y los dirigentes/as de organizaciones campesinas. Desde la SAN plantean que entre sus miembros hay organizaciones de medianos y pequeños productores/as, a quienes consideran un grupo que requiere más apoyo del gremio, ya que *“los grandes se cuidan solos”* (Entrevista Sociedad Agrícola del Norte, noviembre 2023). Para esto, el directorio vigente en 2023 creó un área social de vinculación con la pequeña agricultura y definir a quiénes entregarles apoyos y de qué tipo. Algunas de las organizaciones campesinas entrevistadas mencionaron haber recibido recursos de la SAN para financiar costos de traslado a actividades, construcción de estanques y asesorías en temas de seguridad. Esto se suma a la aparición de dirigentes campesinos en las redes sociales de la SAN difundiendo los efectos de la sequía en diversas localidades, así como la participación de algunas dirigentes en eventos organizados por la agrupación, como la conmemoración del Día de la Mujer.

Se observan así ciertos vínculos entre los grupos campesinos y el gremio empresarial a través de la compra de productos, el empleo, la entrega de recursos y el apoyo conjunto a causas específicas como la “modernización” de la agricultura o la mitigación de los impactos de la sequía. No obstante, en general, los términos de estas colaboraciones son definidos por los representantes del empresariado, quienes invitan a las organizaciones campesinas a participar en el levantamiento de demandas comunes o deciden apoyar con recursos determinadas actividades organizacionales. En consecuencia, no se puede considerar una relación simétrica. Se evidencia también que no existen mayores vínculos con organizaciones consideradas “muy políticas” por el empresariado. Estas son las que han promovido más activamente los fundamentos de la soberanía alimentaria mediante el apoyo estatal a la AFC y las modificaciones al sistema de distribución de agua, tienen vínculos con partidos políticos de izquierda y/o no muestran interés en relacionarse con la SNA.

8.5. La diferencia cultural como estrategia política

El análisis de las demandas y estrategias de interacción con la estatalidad evidencia que la identidad campesina en sus diversas expresiones (aquella que sustenta la PRDR, el ser criancero trashumante o agricultor familiar campesino) constituye la base fundamental de la acción política

de las organizaciones campesinas de Coquimbo. Sin embargo, esta identidad no puede entenderse como una característica intrínseca o estática del campesinado regional, sino como una construcción dinámica que responde al contexto específico y a los desafíos que enfrentan quienes han sido parte de los procesos de transformación social, política, ambiental y económica que ha experimentado la región durante los últimos cuarenta años. Estos procesos han dejado a los campesinos y campesinas en una posición subordinada políticamente y precaria en términos de subsistencia.

Al interactuar con la estatalidad, esta identidad cultural se transforma en una identidad política igualmente dinámica, donde los mismos individuos pueden estar asociados a uno o más de los grupos de intereses identificados. Este hallazgo es congruente con la fragmentación del vínculo entre las personas y los organismos públicos observada a lo largo de la tesis. Debido a la diversidad de organismos públicos y la incoherencia del actuar estatal, las personas se adaptan estratégicamente a las categorías definidas desde la estatalidad para poder interactuar con ellos. En esta misma línea, en su análisis de las prácticas de participación política en zonas rurales de Chile, Bustos y Román (2024) reconocen la fragmentación como una estrategia para interactuar con la estatalidad, la que no necesariamente tiene los efectos transformativos esperados, convirtiéndose en una fuente de frustración que fomenta la política identitaria.

Para comprender el poder y los efectos de los procesos identitarios, Roseberry (1989) releva la importancia de analizar las formas y expresiones institucionales de la identidad, instancias en las que la estatalidad adquiere especial relevancia, ya que es la acción estatal la que les otorga forma material. Este planteamiento resulta especialmente cierto en el caso de las organizaciones campesinas de Coquimbo, cuya interacción, ya sea en términos de adaptarse o resistirse al discurso dominante de la estatalidad, se canaliza principalmente por vías institucionales.

Los tres grupos de interés analizados evidencian estrategias diferenciadas de interacción con la estatalidad. El Consejo Campesino y las Mesas de Desarrollo Rural representan la estrategia más contestataria, cuestionando el modelo de desarrollo dominante y generando propuestas alternativas, aunque operando completamente dentro del marco institucional. Las agrupaciones crianceras utilizan el patrimonio cultural como herramienta política para obtener reconocimiento y recursos, sin desafiar el discurso sobre desarrollo, sino que buscando apoyo estatal. Por su parte, los usuarios de INDAP desarrollan una participación orientada a optimizar la implementación de programas sin mayores cuestionamientos a sus fundamentos.

Esta diversidad de estrategias confirma los planteamientos de Roseberry (2007) sobre cómo, dentro del mismo marco discursivo hegemónico, los grupos subordinados pueden adoptar objetivos distintos. Sin embargo, un punto común entre los tres mecanismos es el uso exclusivo de canales institucionales para interactuar con funcionarios/as y autoridades públicas, en contraste los gremios agrícolas que recurren a estrategias como el *lobby* directo, la presión mediática y las movilizaciones.

El hecho de que los espacios de interacción sean promovidos o facilitados desde los propios servicios públicos, evidencia que las organizaciones campesinas no son autónomas de la estatalidad, sino que se oponen y a la vez dependen estructuralmente de él. Esta dependencia de recursos ya había sido evidenciada desde la década de 1990 por Gómez (2002). En el caso de Coquimbo, se manifiesta en situaciones como que la realización de la Mesas de Desarrollo Rural depende de la convocatoria de autoridades y del financiamiento de los municipios, el GORE y/o CONAF. Esta paradoja ilustra los planteamientos de Creehan (1997) y Roseberry (2007) sobre cómo los grupos subalternos actúan necesariamente dentro de los términos establecidos por el poder dominante, reproduciéndolos. En otras palabras, se permite la expresión de demandas campesinas y la articulación de críticas al orden establecido solo dentro de los marcos institucionales que la misma estatalidad define como legítimos.

Esta situación de subordinación institucional contrasta marcadamente con las estrategias del empresariado agrícola. La comparación entre ambos actores evidencia claramente las posiciones asimétricas que ocupan en el proceso hegemónico. Mientras las organizaciones campesinas operan como actores subordinados que deben adaptarse a los marcos institucionales provistos por la estatalidad, el empresariado agrícola, agrupado en la SNA y la SAN, ejemplifica la posición dominante en el control del poder estatal.

En síntesis, los mecanismos analizados representan formas específicas de llevar el discurso de la identidad cultural a una esfera política, donde lo cultural, lo económico y lo político se articulan de manera compleja. Estos procesos evidencian cómo los grupos campesinos de Coquimbo utilizan elementos culturales para disputar la hegemonía al discurso dominante y garantizar su supervivencia, pero siempre dentro de los términos y espacios que el propio poder dominante define como legítimos, revelando las tensiones inherentes a los procesos hegemónicos contemporáneos.

A partir de la información presentada en los dos capítulos que componen esta sección, se puede concluir que los grupos campesinos de Coquimbo, a pesar de enfrentar condiciones adversas como el limitado acceso al agua y la tierra, y la creciente dependencia de recursos públicos escasos y atomizados, han logrado subsistir mediante la construcción de una identidad campesina específica que se ha convertido en una herramienta de acción política. Esta identidad se articula en torno a cuatro elementos centrales: la multiactividad como estrategia de subsistencia (en oposición a la especialización promovida por las políticas públicas), la orientación hacia la subsistencia por sobre la lógica empresarial, el arraigo territorial de quienes han “nacido y crecido en el campo”, y sus modos de producción sustentables. A través de esta diferenciación identitaria, han logrado crear espacios institucionales como las Mesas de Desarrollo Rural y el Consejo Campesino, obtener reconocimiento patrimonial para prácticas como la trashumancia, y acceder a programas específicos de apoyo estatal, demostrando que la identidad cultural se convierte en una fuerza material para la acción política.

Al igual que en el acceso a los recursos estatales, la escasez hídrica desempeña un papel fundamental tanto en la constitución de la identidad campesina como en sus estrategias políticas de interacción con los organismos públicos. La crisis del agua ha profundizado las diferencias con la agroindustria (percibida como responsable de la sobreexplotación hídrica) y ha servido como catalizador para la organización política. Esta escasez no solo amenaza la subsistencia campesina, sino que se ha convertido en el eje articulador de demandas específicas como el aumento de la distribución de agua en camiones aljibe de 50 a 100 litros por persona, la construcción de infraestructura hídrica, y la priorización de apoyos para quienes buscan permanecer en el campo. De esta manera, la crisis hídrica se transforma en una oportunidad política para visibilizar las particularidades del modo de vida campesino y demandar políticas diferenciadas que reconozcan sus especificidades frente a otros actores rurales.

Conclusiones

A lo largo de esta tesis he buscado dar cuenta de cómo se configuran las relaciones de poder entre organismos públicos y organizaciones campesinas en zonas rurales, en el marco de la ejecución de políticas públicas de desarrollo agropecuario. Para esto, Coquimbo resultó un referente interesante pues permitió examinar esta dinámica en un contexto de vulnerabilidad ambiental por déficit hídrico, en el que se despliega un conjunto heterogéneo de políticas públicas destinadas a pequeños productores agropecuarios.

El argumento central de la tesis es que el Estado, tanto en términos discursivos como prácticos, no se encuentra ausente, por el contrario, es una figura presente de muchas y variadas formas en distintos ámbitos de la cotidianeidad rural. A partir de esta premisa, la tesis aborda, mediante una perspectiva procesual y relacional, cómo, desde 1990, los productores campesinos han experimentado un proceso de reposicionamiento como sujetos relevantes para las iniciativas públicas y, en determinados contextos, como actores con capacidad de injerencia en la distribución de recursos estatales. Este proceso no ha estado exento de tensiones políticas y controversias ambientales, siendo la crisis hídrica la más relevante, pues amenaza las posibilidades de subsistencia de los grupos campesinos de Coquimbo.

Con este objetivo, la tesis se dividió en tres secciones que abordan distintas dimensiones del vínculo entre organismos públicos y organizaciones campesinas. En la primera parte se describió el entorno biofísico en el que habitan los grupos campesinos y sus posibilidades de acceso a recursos básicos para la actividad agrícola. El análisis del acceso a tierra y agua revela que la exclusión del campesinado opera a nivel macro, entre tipos de productores e industrias, y micro, entre personas con relaciones sociales cercanas. En este contexto, los organismos públicos cumplen un rol contradictorio. Por un lado, la regulación estatal favorece la privatización y mercantilización de los recursos. También genera procesos burocráticos que derivan en la exclusión, por ejemplo, para la inscripción formal de derechos de agua o la postulación a fondos públicos. Por otro lado, ha creado iniciativas como el reconocimiento de propiedades colectivas o fondos específicos para la pequeña agricultura. Esta ambivalencia de la estatalidad se reproduce en las propias organizaciones campesinas, que actúan como administradoras y ejecutoras del marco regulatorio estatal. De esta forma, se diluye la distinción entre actores estatales y no

estatales, llevando a que las organizaciones repliquen internamente las mismas dinámicas contradictorias de protección y exclusión que caracterizan la acción estatal.

La segunda parte abordó los diversos mecanismos de acceso a recursos estatales en un contexto de neoliberalización de las políticas públicas caracterizado por principios como la corresponsabilidad, focalización, fortalecimiento de la sociedad civil y participación ciudadana. Específicamente, se analizó la evolución de los programas estatales dirigidos a pequeños productores agropecuarios, identificando tres ensamblajes de desarrollo que coexisten en Coquimbo: el primero enfocado en la inserción de pequeños productores en mercados internacionales; el segundo orientado a la superación de la pobreza y vulnerabilidad; y un tercer ensamblaje alternativo que posiciona a la agricultura familiar como garante de la sustentabilidad ambiental y la soberanía alimentaria. Adicionalmente, se analizó la dinámica de entrega de ayudas de emergencia orientadas a paliar los efectos de la sequía, las que constituyen un ensamblaje para la supervivencia, así como la multiplicidad de fondos concursables destinados a financiar iniciativas colectivas. En este ámbito, el vínculo entre organismos públicos y organizaciones campesinas se caracteriza por su naturaleza contradictoria: otorga beneficios mientras genera exclusiones, promueve la participación al tiempo que la coopta, fomenta la dependencia bajo el discurso de la autonomía, e instrumentaliza la asociatividad sin fortalecer genuinamente la participación ciudadana ni el capital social.

La tercera parte analiza las dimensiones cultural y política de la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos, planteando que la identidad campesina en Coquimbo durante el siglo XXI se ha construido estratégicamente como respuesta a cuatro procesos: la expansión agroindustrial, la llegada de nuevos habitantes a zonas rurales, la implementación de políticas públicas descontextualizadas de la realidad local y la emergencia de problemáticas socioambientales. Esta diferenciación ha configurado lo campesino como categoría de intermediación política dirigida hacia la estatalidad con el fin de resguardar este modo de vida. A diferencia del empresariado agrícola con acceso directo a autoridades, medios de comunicación y recursos económicos, las organizaciones campesinas operan exclusivamente dentro de canales institucionales, adaptando sus demandas a los términos definidos por organismos públicos.

Un hallazgo transversal de la investigación es el carácter contradictorio de la acción estatal hacia el campesinado, que simultáneamente lo protege y lo amenaza. Esta paradoja constituye una característica estructural de la estatalidad, la cual gestiona la subsistencia campesina sin cuestionar

las causas de su vulnerabilidad. La coexistencia de un modelo de desarrollo que ha puesto en riesgo las posibilidades de subsistencia campesina, junto con políticas que buscan garantizar la supervivencia mediante la actividad agropecuaria, permite mantener la legitimidad estatal mientras se preservan las condiciones para la expansión de los sectores minero y agroindustrial. Los resultados evidencian la limitada eficacia de estas políticas: no han logrado evitar la migración hacia zonas urbanas y/o mineras y, en el caso de quienes permanecen en sus localidades de origen, no han promovido la autonomía pretendida, sino que han configurado un campesinado estructuralmente articulado con la estatalidad.

Esta articulación es un segundo hallazgo transversal de la tesis, la que se refleja en que la acción estatal configura el actuar de las organizaciones campesinas y, simultáneamente, se reconfigura a partir de su interacción con ellas y otros actores territoriales. Estos procesos varían según los ámbitos de acción y los campos de poder específicos en los que se insertan. En el ámbito del acceso a recursos naturales, las organizaciones de usuarios de agua y las comunidades agrícolas operan principalmente como entidades administradoras cuya función central es garantizar una distribución eficiente de la tierra y el agua entre sus propietarios, respetando los marcos normativos vigentes. Respecto al acceso a programas agropecuarios, ayudas de emergencia y fondos comunitarios, las organizaciones territoriales, funcionales, productivas y gremiales, y las instancias de participación en las que se involucran, cumplen un doble rol: canalizar recursos hacia sus miembros y articular demandas o sugerencias sobre la oferta estatal, ya sea para financiar medidas específicas o mejorar los procesos de ejecución. Por último, el Consejo Campesino trasciende la simple solicitud de apoyos estatales para participar activamente en debates sobre el modelo de desarrollo dominante, buscando contrarrestar la influencia de agrupaciones como la Sociedad Nacional de Agricultura, pese a la evidente asimetría de poder y recursos. Estas diferencias se traducen en una heterogeneidad de estrategias para interactuar con la estatalidad, donde según los objetivos y capacidades de los interesados se despliegan modalidades específicas de relacionamiento.

Tercero, la investigación reveló múltiples efectos no intencionales de las políticas públicas que, en ciertos contextos y aspectos específicos, han mostrado ser más transformadores que los resultados esperados. El PRODECOP, un programa orientado a la inserción de los pequeños productores en los mercados internacionales derivó en la formalización de iniciativas de incidencia política; las ayudas de emergencia, diseñadas para paliar la crisis hídrica tienen el potencial de fortalecer

capacidades organizativas y vínculos de las dirigencias campesinas con autoridades de nivel regional y nacional; la promoción de la asociatividad funcional sienta las bases de redes que posteriormente se utilizan para demandas políticas más amplias, por ejemplo, los movimientos de defensas de los territorios o la soberanía alimentaria. Estos efectos sugieren que las políticas públicas operan como campos disputados donde los grupos campesinos desarrollan capacidades de agencia que pueden exceder los fines originales de las intervenciones. Esta dinámica evidencia la imposibilidad de controlar los efectos de la acción estatal y la capacidad de los grupos campesinos para resignificar y usar los modos de gobernanza a su favor.

Además de los hallazgos empíricos y analíticos que buscan contribuir a los campos de la sociología política y la antropología de las políticas públicas, entre otros, quisiera destacar algunos aportes de las tesis en el ámbito teórico-metodológico. En primer término, el abordaje de la estatalidad como proceso dinámico contribuye a comprender las contradicciones e incoherencias del actuar de personas y organismos públicos que diseñan, ejecutan y evalúan políticas dirigidas a pequeños productores campesinos. Por su parte, poner el foco en prácticas organizativas y no en las organizaciones como entidades delimitadas por temas, objetivos o grupos identitarios, permite captar de mejor manera las dinámicas de asociación de los habitantes de localidades rurales, sus motivaciones y estrategias para vincularse con organismos públicos, y los efectos en sus posibilidades de subsistencia y reproducción en el campo.

Este enfoque reconoce que no hay una separación clara entre Estado y sociedad civil, sino que, dependiendo de los ámbitos de acción y el contexto espacial y temporal, la configuración de la estatalidad y sus efectos son producto tanto de acciones de agentes estatales como de actores que interactúan con ellos, incluyendo a las organizaciones campesinas. Consecuentemente, el actuar de estas organizaciones también puede ser incoherente, fragmentado y contradictorio, favoreciendo o excluyendo a sus miembros en función de sus intereses. En este contexto, pierden relevancia las tipologías exhaustivas de organizaciones, hecho relevante para la intervención estatal que se sustenta en categorizaciones de la población.

Segundo, la perspectiva socio antropológica con la que se abordó el estudio permitió trascender el análisis de resultados esperados, eficiencia o eficacia de políticas públicas, focalizándose en procesos de implementación, relaciones de poder subyacentes, contradicciones y efectos inesperados. Este enfoque posibilitó comprender el “desempeño insuficiente” de programas e

iniciativas estatales no como fallas de diseño e implementación, sino como resultado de procesos más amplios que involucran actores y tendencias transnacionales, el contexto político nacional, las particularidades de los lugares donde se ejecutan y la agencia de los actores destinatarios. En línea con lo propuesto por Mosse (2005), se evidencia que el éxito o fracaso de las políticas de desarrollo implementadas en Coquimbo no es un resultado exclusivamente técnico ni objetivo, sino un proceso de construcción social que emerge de estas interacciones complejas.

Tercero, la perspectiva etnográfica y la construcción de un caso regional, que contrasta con estudios focalizados en un solo programa, organización o localidad, permitió sistematizar la oferta estatal dirigida a grupos campesinos y obtener una visión panorámica de las interacciones entre organismos públicos, organizaciones campesinas y sus miembros. Aunque este enfoque limita la profundización en cada programa, tema o iniciativa específica, posibilita comprender la experiencia integral de la estatalidad desde la perspectiva de quienes la viven cotidianamente: usuarios que deben adaptarse y asimilar la diversidad de planes, objetivos, procedimientos administrativos, instrumentos e indicadores de la gestión pública.

Finalmente, hay tres elementos presentes en la tesis que considero dan luces para futuras investigaciones. Uno es el hecho que la propuesta teórico-metodológica desarrollada presenta potencial de replicabilidad en otras zonas del país. Su aplicación permitiría ampliar el conocimiento respecto a la heterogeneidad de estrategias de interacción que despliegan las organizaciones campesinas con la estatalidad y profundizar en el rol que desempeñan las particularidades regionales en la configuración de estos vínculos.

El segundo es que la crisis hídrica ya no es exclusiva de Coquimbo; la disminución de precipitaciones y otros efectos del cambio climático son crecientemente visibles en otras zonas del país. La estatalidad juega un rol central en los procesos de acceso y exclusión a este recurso, por lo que puede ser relevante analizar cómo los organismos públicos se adecúan a esta realidad permanente y cómo otras regiones se adaptan. También porque la disponibilidad de agua para la actividad agropecuaria está fuertemente imbricada con situaciones de acceso y exclusión de tierras, aspecto que no ha sido abordado integralmente desde las políticas públicas.

El último aspecto tiene que ver con las asimetrías en la relación entre organismos públicos, organizaciones campesinas y gremios empresariales en Chile. Las organizaciones campesinas se encuentran en una posición subordinada frente a ambos actores, no obstante, no existen conflictos

abiertos. Resulta pertinente profundizar en las motivaciones, estrategias y efectos de los vínculos de las organizaciones campesinas con empresas presentes en los territorios, por ejemplo, en el marco de la distribución de fondos concursables, la ejecución de proyectos de infraestructura comunitaria y/o como fuente de empleo. También en las alianzas y tensiones con los distintos actores del mundo empresarial en la interacción con el Estado a nivel nacional, regional y local.

Por su parte, en relación con la estatalidad, esta determina las reglas en las que se desarrolla la política agropecuaria y las interacciones entre actores, en muchos casos resolviendo contiendas por recursos. No obstante, estas acciones están fuertemente influidas por intereses de los gremios empresariales y, en menor medida, de las organizaciones campesinas. Aunque los grupos campesinos enfrentan una situación desfavorable en cuanto a posibilidades de subsistencia e incidencia política, no se observan grandes conflictos debido a que todas las críticas y demandas se procesan a través de canales institucionales, legales o de mercado. Estos mecanismos reproducen las asimetrías existentes en términos de poder, acceso a recursos y posibilidades de reproducción. Aunque existen cuestionamientos importantes al carácter consultivo y despolitizador de los mecanismos de gobernanza, estos se aceptan como dados.

Parte de la explicación de esta situación puede encontrarse en que el movimiento campesino nunca ha sido completamente autónomo. Desde la promulgación de leyes que permitieron la asociación y sindicalización campesina a mediados del siglo XX, el acompañamiento a líderes campesinos de funcionarios estatales y partidos políticos antes y durante la reforma agraria, hasta la creación de INDAP y sus programas de fortalecimiento organizacional, el movimiento campesino siempre ha estado estrechamente asociado a la estatalidad (Affonso et al. 1970; Gómez, 1982; Bengoa, 2006; Illanes, 2019). Solo durante la dictadura militar se interrumpió temporalmente este vínculo.

En consecuencia, queda pendiente seguir indagando en las razones actuales de este fenómeno, especialmente en un contexto post estallido social y debates constitucionales donde se diluyeron tanto las posibilidades como las expectativas de grandes reformas al sistema político, transformaciones al modelo de desarrollo y cambios en el sistema de protección social, además del continuo agravamiento de la crisis ambiental. A esto se suman nuevos instrumentos de INDAP y la Estrategia de Soberanía para Seguridad Alimentaria del MINAGRI, además de la ya existente Política Nacional de Desarrollo Rural, las que incorporan a múltiples actores en su diseño e implementación. De esta forma, el análisis cobra nueva relevancia en un contexto en el que la

agricultura no industrial ha adquirido reconocimiento autónomo en el debate público. Estos desafíos configuran una agenda de investigación para mejorar la comprensión de las transformaciones de la ruralidad en Chile y la formulación de políticas públicas en el siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Abbott, A. (1988). Transcending general linear reality. *Sociological Theory*, 6(2), 169–186.
- Affonso, A., Gómez, S., Klein, E., & Ramírez, P. (1970). *Movimiento campesino chileno*. Santiago de Chile: ICIRA.
- Agudo Sanchíz, A. (2009). Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas. *Estudios Sociológicos*, 27(79), 63-110.
- Agudo Sanchíz, A. (2011). Introducción: Repensar el Estado desde los márgenes. En A. Agudo Sanchíz, & M. Estrada Saavedra, *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales* (págs. 11-44). México D.F.: El Colegio de México; Universidad Iberoamericana.
- Agudo Sanchíz, A. (2014). El Estado, disgregado y reconstituido. En A. Agudo Sanchíz, & M. Estrada Saavedra, *Formas reales de dominación del Estado: perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (págs. 9-53). México D.F.: El Colegio de México.
- Agudo Sanchíz, A. (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza: la producción social de los discursos de desarrollo*. México D.F.: Universidad Iberoamericana A.C.
- Agudo Sanchíz, A., & Estrada Saavedra, M. (2017). Introducción: El Estado o los efectos de poder de la incertidumbre y la fragmentación. En A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra, & M. Braig, *Estatalidades y soberanías disputadas: la reorganización contemporánea de lo político en América Latina* (págs. 9-44). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Aguilera, G. (2012). *Evaluación Social. Proyecto Manejo Sustentable de la Tierra*. Santiago: CONAF.
- Aguirre, O. (16 de Octubre de 2023). Representantes agrícolas del Río Huatulame y autoridades analizan ayudas por la sequía. *El Ovallino*, pág. 3.
- Akram-Lodhi, H., & Kay, C. (2009). The agrarian question: peasants and rural change. En H. Akram-Lodhi, & C. Kay, *Peasants and Globalization*. (págs. 3-34). Londres: Routledge.
- Alday, L. (22 de Marzo de 2022). *Regantes de Río Hurtado piden mayor fiscalización por robo de agua*. Obtenido de *El Ovallino*: <http://www.elovallino.cl/provincia/regantes-rio-hurtado-piden-mayor-fiscalizacion-por-robo-agua>
- Alday, L. (28 de Septiembre de 2023a). Veranadas y plan caprino, las principales demandas de los crianceros. *El Ovallino*, pág. 3.
- Alday, L. (23 de Octubre de 2023b). Campesinos exigen un mayor compromiso del gobierno con la Política de Desarrollo Rural. *El Ovallino*.
- Alexander, W. (2000). *Resiliency in a hostile environment: The comunidades agrícolas of Chile's Norte Chico*. Tucson: University of Arizona.
- Alfaro, A., & Cortés, M. (2020). Perception of the impact of climate change on the quality of life and well-being of the inhabitants of the Cerro Blanco Agricultural Community, Limarí Province, Chile. *Idesia*, 38(4).

- Alfaro, A., Catalán, M., & Cortés, M. (2015). Cambio climático, desertificación, pobreza y calidad de vida: el drama de una Comunidad Agrícola de la Provincia del Limarí, Chile. En J. Tepetla, & C. Pulido, *Educación Ambiental desde la Innovación, la Transdisciplinariedad e Interculturalidad* (págs. 117-127). Veracruz: Tópicos Selectos de Educación Ambiental-©ECORFAN.
- Altieri, M. (2016). Una estrategia agroecológica en Chile como base para la soberanía alimentaria. *Ambiente y Desarrollo de CIPMA*, 24-29.
- Appendini, K., & Nuijten, M. (2008). El papel de las instituciones en contextos locales: cuestiones metodológicas en investigación de campo. En R. García Barrios, B. De la Tejera Hernández, & K. Appendini, *Instituciones y desarrollo. Ensayo sobre la complejidad del campo mexicano* (págs. 251-280). México D.F.: UNAM, Universidad Autónoma Chapingo, El Colegio de México.
- Apruebo Dignidad. (2021). *Programa de gobierno Apruebo Dignidad*.
- Areyuna, H. (15 de Noviembre de 2013). *Antofagasta Minerals gana derechos de agua pese a oposición ciudadana*. Obtenido de Radio Universidad de Chile: <https://radio.uchile.cl/2013/11/15/antofagasta-minerals-gana-derechos-de-agua-pese-a-oposicion-ciudadana/>
- Avendaño, O., Barahona, V., & Osorio, C. (2024). Grupos de interés y cambios en la normativa hídrica chilena, 2014-2022. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(64), 1-27.
- Bahamondes, L., Diestre, F., Marín, N., & Riquelme, W. (2017). Espiritualidad y territorio: la emergencia de nuevos mercados religiosos en Pisco Elqui (IV Región, Chile). *Revista de Estudios Sociales* 61, 69-84.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- Bajtín, M. (1991). *Teoría y estética de la novela*. España: Taurus Ediciones.
- Banco Mundial. (2013). *Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua*. Unidad de Ambiente y Aguas .
- Baraona, R., Aranda, X., & Santana, R. (1961). *Valle de Putaendo: Estudio de estructura agraria*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bebbington, A. (2007a). Presentación. En A. Bebbington, *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de las transformaciones territoriales* (págs. 13-20). Lima: IEP, CEPES.
- Bebbington, A. (2007b). 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* (págs. 23-46). Lima: IEP, CEPES.
- Bengoa, J. (1988). *Historia social de la agricultura chilena, Tomo I: El poder y la subordinación*. Santiago: Ediciones SUR.
- Bengoa, J. (2006). Reforma Agraria en Chile: a treinta años del setenta y tres y cuarenta de su comienzo . En F. Zapata, *Frágiles suturas. Chile a treinta años del gobierno de Salvador Allende*. Ciudad de México: El Colegio de México.

- Berdegú, J. (2014). *La Agricultura Familiar en Chile*. Santiago: RIMISP.
- Berdegú, J., Jara, E., Modrego, F., Sanclemente, X., & Schejtman, A. (2010). *Comunas Rurales de Chile*. Santiago: Rimisp.
- Bergamini, K., & Rasse, A. (2022). *Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Bernstein, H. (2010). *Class dynamics and agrarian change*. Halifax and Winnipeg, Sterling: Fernwood Publishing, Kumarin Press.
- Bernstein, H., & Byres, T. (2001). From peasants studies to agrarian change. *Journal of Agrarian Change*, 1(1), 1-56.
- Bierschenk, T., Chauveau, J., & Olivier de Sardan, J. (2002). *Local development brokers in Africa: The rise of a new social category*. Mainz: Johannes Gutenberg Universitat.
- Bolados, M., Gómez, A., & Silva, M. (2016). *Caracterización de las tensiones socioambientales generadas a partir de la escasez hídrica en el Valle de Limarí*. Fundación Habitar.
- Boltvinik, J., & Mann, S. (2019). *Pobreza y persistencia campesina en el Siglo XXI: Teorías, debates, realidades y políticas*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Borras, S. (2009). Agrarian change and peasant studies: changes, continuities and challenges – an introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 5-31.
- Borras, S., Franco, J., Kay, C., & Spoor, M. (2011). *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia*. FAO.
- Bowen, S., Fábrega, F., Guiskin, M., Perasso, P., & Sakamoto, C. (2010). *Transformaciones sociales en el Valle de Choapa: Globalización, agroindustria y gran minería*. San Pedro de Atacama: VII Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G. .
- Bravo, P., Aedo, M., & Larraín, S. (2004). *Agua: ¿dónde está y de quién es?* Santiago: Ediciones LOM.
- Brenner, N. (1999). Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and Society*, 28(1), 39-78.
- Bustos, B., & Román, A. (2024). Prácticas ciudadanas en territorios rurales: efectos de 40 años de neoliberalización económica. *Revista de Geografía Norte Grande*, 87, 1-23.
- Canabal, B. (2020). *Estrategias campesinas de reproducción social en la región de los Altos de Morelos*. Ciudad de México: UAM Xochimilco-Bonilla Distribución y Edición.
- Canales Cerón, M., & Canales Cerón, A. (2012). La nueva provincia. (Re) Poblamiento de los territorios agrarios. Chile 1982-2002. *Revista Anales*(3), 156-173.
- Canales, A., & Canales Cerón, M. (2013). De la metropolización a las agrópolis. El nuevo poblamiento urbano en el el Chile actual. *POLIS*(34), 2-18.
- Canales, M. (2005). *La Nueva ruralidad en Chile: apuntes sobre subjetividad y territorios vividos*. Santiago: Universidad de Chile, PNUD.

- Cano Castellanos, I. (2016). La gestion et conservation de ressources naturelles de propriété collective au Mexique : fragmentation bureaucratique et articulation étatique. *Cahiers des Amériques latines*(81), 93-111.
- Cano Castellanos, I. (2023). Pequeño palmicultor: sentir campesino y estilo productivo en el sureste de Chiapas. *Anuario del Centro de Investigación y Estudios Políticos*(14), 127-159.
- Cano Castellanos, I. (2024a). Cambio agrario y cuestión ambiental en el sureste de la selva Lacandona: Marqués de Comillas en la transición entre los siglos XX y XXI. *Revista Pueblos y fronteras digital*, 1-30.
- Cano Castellanos, I. (2024b). Leer el ‘desorden’. Cambio agrario, campesinados y el Sembrando Vida. *Estudios Sociológicos*(42), 1-17.
- Cano Castellanos, I. (en prensa). Antropología y ecología política del estado: trayectorias y posibilidades de interacción. *Estudios Sociológicos*.
- Carrasco Luna, A. (2019). Reconfiguración metabólica y acumulación por desposesión: La industria minera del cobre y el caso de la Mina Los Pelambres en la Cuenca del Choapa. *Diálogo Andino*(58), 129-138.
- Castillo, G. (2003). "La vuelta de los años": Reseñas y perspectivas sobre las comunidades, el pastoreo y la trashumancia en la región semiárida de Chile. En P. Livenais, & X. Aranda, *Dinámicas de los sistemas agrarios en Chile árido: La región de Coquimbo* (págs. 65-119). Santiago: LOM Ediciones.
- Castillo, M. (2024). Experiencias tóxicas y género en la conflictividad socioambiental: Un análisis del liderazgo femenino para el caso chileno. *Journal of Political Ecology*, 31(1).
- Castillo, M., Contreras, P., & Cuevas, C. (2024). Desigualdades socioecológicas, agua y conflicto: Un análisis del caso chileno. En G. Assusa, & G. Benza, *América Latina desigual: Preguntas, enfoques y tendencias actuales*. Buenos Aires, México: CLACSO, Siglo XXI Editores.
- Castillo, M., González, P., & Ramírez, M. (2024). Neoextractivism, agribusiness and water scarcity in contemporary Chile. En P. Anthias, & P. López Flores, *Neoextractivism and territorial disputes in Latin America: Social-ecological conflict and resistance on the front lines* (págs. 125-145). Oxon, New York: Routledge.
- Castillo, S. (2015). Entre las autoridades, la agricultura comercial y las comunidades locales: conflictos durante la construcción del embalse Puclaro (1996-2001). *Revista de Historia y Geografía*(33), 149 - 172.
- Castree, N. (2008a). Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation. *Environment and Planning A*, 40, 131-152.
- Castree, N. (2008b). Neoliberalising nature: processes, effects, and evaluations. *Environment and Planning A*, 40, 153-173.
- Castro, M., & Bahamondes, M. (1986). Surgimiento y transformación del sistema comunitario: Las comunidades agrícolas, IV Región, Chile. *Amb. y Des.*, 2(1), 111-126.
- Cazzuffi, C., López, D., & Del Valle, V. (2020). Crecimiento e inclusión en los territorios rurales-urbanos de Chile. *Sobre México. Temas de economía. Nueva época*, 1, 33-77.

- CEAZA. (2022). *Boletín climático. Región de Coquimbo. Julio 2022*. La Serena: CEAZA.
- CEAZA. (25 de Octubre de 2023a). *Región de Coquimbo registra un 77% de déficit de precipitaciones*. Obtenido de Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas: <https://ceaza.cl/2023/10/25/la-region-coquimbo-presenta-deficit-precipitaciones-77/>
- CEAZA. (2023b). *Boletín climático Región de Coquimbo. Julio 2023*. La Serena: CEAZA.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2016). *Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.
- Cerda, C. (2016). Un estudio de caso de Landnahme: El sector agroexportador en Chile (1973-1990). *Política*, 54(2), 75-106.
- Chambers, R. (1996). Participatory rural appraisal and the reversal of power. *The Cambridge Journal of Anthropology*, 19(1), 5-23.
- Cid Aguayo, B. (2011). Between conventionalization and civic agriculture: Emerging trends in the Chilean agroecological movement. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 1(3), 53-66.
- Cid Aguayo, B., & Latta, A. (2015). Agro-Ecology and Food Sovereignty Movements in Chile: Sociospatial Practices for Alternative Peasant Future. *Annals of the Association of American Geographers*, 105(2), 397-406.
- CIDA. (1966). *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico agrícola*. Santiago: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola.
- CNR. (2022). *Manual para la capacitación en gestión del recurso hídrico*. Santiago de Chile: Comisión Nacional de Riego. Ministerio de Agricultura.
- CNR. (2023). *Balance de gestión integral*. Santiago: Comisión Nacional de Riego .
- CNR. (2024). *Comisión Nacional de Riego*. Obtenido de <https://www.cnr.gob.cl/>
- Coalición por el Cambio. (2009). *Programa para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014*.
- COMICIVYT. (2020). *Política Nacional de Desarrollo Rural*. Obtenido de <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/72826/Pol%c3%aadtica-Nacional-de-Desarrollo-Rural.pdf>
- CONAF. (2021). *Ejecución Proyecto Manejo Sustentable de la Tierra*. Obtenido de Consejo Comunal Campesino Combarbalá: <https://www.youtube.com/watch?v=4VuSNIDVc6g>
- Consejo Minero. (2016). *Caimanes: Del conflicto al acuerdo*. Obtenido de Consejo Minero: <https://consejominero.cl/plataforma-social/caimanes-del-conflicto-al-acuerdo/>
- Contreras, I. (2019). *Expansión urbana por loteos rurales y su impacto sobre el desarrollo urbano sustentable. Caso de estudio: comuna de Melipilla, Chile; período 2006-2018. Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano* . Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.
- Cooke, B., & Kothari, U. (2001). The Case of Participation as Tyranny. En B. Cooke, & U. Kothari, *Participation: The New Tyranny?* (págs. 1-15). London: Zed Books.

- CORFO. (18 de Julio de 2025). *CORFO*. Obtenido de <https://corfo.cl/sites/cpp/>
- Cornwall, A., & Gujit, I. (2004). Shifting perceptions, changing practices in PRA: from infinite innovation to the quest of quality. *Participatory learning and action*, 50, 160-167.
- Cornwall, A., & Jewkes, R. (1995). What is participatory research? *Soc. Sci. Med*, 41(12), 1667-1676.
- Correa-Parra, J., Vergara-Perucich, F., & Aguirre-Núñez, C. (2020). Water Privatization and Inequality: Gini Coefficient for Water Resources in Chile. *Water*, 12, 1-13.
- Cortés, H. (2003). Evolución de la propiedad agraria en el Norte Chico (siglos XVI-XIX). En P. Livenais, & X. Aranda, *Dinámicas de los sistemas agrarios en Chile árido: La Región de Coquimbo* (págs. 22-62). Santiago: LOM Ediciones.
- Cortés, M. (2016). Drought, environmental degradation, work and education: A brief comment on the current reality of agricultural communities in the Limarí Province, Chile. *Idesia*, 34(4).
- Cortés, M. (2018). *Opciones económicas respecto a la citricultura en la comuna agrícola Cerro Blanco, Provincia de Limarí., Chile. Estado actual y propuestas*. Santiago: Universidad Bernardo O'Higgins.
- Creehan, K. (1997). *The Fractured Community: Landscapes of Power and Gender in Rural Zambia*. Berkeley: University of California Press.
- Creswell, J., & Miller, D. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory Into Practice*, 39(3), 124-130.
- Dagnino, E. (2007). Citizenship: a perverse confluence. *Development in Practice*, 17(4-5), 549-556.
- Dazarola, G. (2018). Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Hitos en su tramitación y principales aspectos del debate legislativo. En G. De la Maza, & F. Corvera, *Juntas de Vecinos en Chile : 50 años, historia y desafíos de participación* (págs. 89-108). Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional.
- De la Maza, F. (2012). Etnografía de las prácticas sociales y negociaciones en la política indígena actual, Araucanía-Chile. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 22, 85-100.
- De la Maza, F., & Campos, L. (2024). Reconocimiento tardío: Incidencia en la política indígena de "nuevos" pueblos y territorios indígenas. *Antropologías del Sur*, 11(21), 145-166.
- De la Maza, G. (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile. *Política N° 43*, 105-148.
- De la Maza, G. (2018). Las juntas de vecinos en Chile. Claroscuros de una larga trayectoria. En G. Delamaza, & M. Corvera, *Juntas de Vecinos en Chile: 50 años, historia y desafíos de participación*. (págs. 27-50). Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- De la Maza, G., Robles, C., Montecinos, E., & Ochsenius, C. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional: ¿desafiando la política o recreando sus límites? *Gestión y Política Pública*, 31(1), 45-86.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (2010). *Mil mesetas: Capitalismo y esquizofrenia* (9ª ed.). Valencia: Pre-Textos.

- Departamento Economía Agraria UC. (2010). *Informe Final: Programa De Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa De Desarrollo De Comunas Pobres (PRODECOP)*. Santiago: Departamento Economía Agraria. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Devine, J., Ojeda, D., & Yie, S. (2020). Formaciones actuales de lo campesino en América Latina: conceptualizaciones, sujetos/as políticos/as y territorios en disputa. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 40, 3-25.
- DGAC. (2020). *Reporte anual de la evolución del clima en Chile*. Santiago de Chile: Dirección General de Aeronáutica Civil, Dirección Meteorológica.
- DGAC. (2023). *Reporte anual de la evolución del clima en Chile 2022*. Santiago de Chile: Dirección General de Aeronáutica Civil. Obtenido de <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/05/reporteEvolucionClima2022.pdf>
- Díaz Abasolo, P. (6 de Noviembre de 2023). El silencioso impacto de los perros asilvestrados. *Revista del Campo. El Mercurio*, págs. 4-5.
- Díaz de Valdés, L. (2016). *Trayectorias en cambio: Un recorrido por la historia de las organizaciones de la sociedad civil*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.
- División de Organizaciones Sociales. (2023). *Guía de Fondos Consursables 2023-2024*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Donoso, A. (2010). Organizaciones sociales y neoliberalismo. Reflexiones desde una experiencia en Peralillo. En R. Hernández, & L. Pezo, *La ruralidad chilena actual. Aproximaciones desde la antropología* (págs. 277-290). Santiago: Colibrís Ediciones.
- Donoso, R. (2015). *Niveles de agencia y normatividad de fondos concursables para organizaciones de la sociedad civil de la Región Metropolitana*. Santiago: Universidad de Chile.
- Duarte, A., Vanhulst, J., & Letelier, E. (2021). Tensions from the community governance of rural water sanitation services in peri-urban territories (Chile). *Revista Urbano*(44), 112-121.
- Durston, J. (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural*. Santiago: CEPAL.
- Durston, J. (2005). El clientelismo político en el campo chileno (Primera parte): La democratización cuestionada. *Ciencias Sociales Online- Universidad de Viña del Mar*, 2(1), 1-30.
- Durston, J. (2006). Concertación local y clientelismo rural en el "Norte Chico" de Chile (Los campesinos, el PODECOP y los CDL). *Debate Agrario*, 40-41, 349-379.
- El Día*. (23 de Octubre de 2013). *Contraloría descarta mal uso de fondos y campesinado pide la renuncia de Ariztía*. Obtenido de *El Día*: <https://www.diarioeldia.cl/noticias/2013/10/23/14672-contraloria-descarta-mal-uso-de-fondos-y-campesinado-pide-la-renuncia-de-ariztia>
- El Día*. (12 de Septiembre de 2023). El drama social y humanitario que evidencia la extensa sequía en Monte Patria. *El Día*. Obtenido de <https://www.diarioeldia.cl/noticias/2023/09/12/114595-el-drama-social-y-humanitario-que-evidencia-la-extensa-sequia-en-monte-patria>
- El Ovallino*. (29 de Septiembre de 2023a). Anuncian “Plan Sequía” con una inversión de \$4.000 millones. *El Ovallino*, pág. 5.

- El Ovallino*. (4 de Noviembre de 2023b). Reclaman tardanza en las ayudas comprometidas por el presidente Boric. *El Ovallino*, págs. <https://www.elovallino.cl/articulo/reclaman-tardanza-en-ayudas-comprometidas-por-presidente-boric/>.
- El Ovallino*. (6 de Diciembre de 2023c). Embalses de la región presentan su menor acumulación de agua en 10 años. *El Ovallino*, págs. <https://www.elovallino.cl/articulo/embalses-region-presentan-su-menor-acumulacion-agua-en-10-anos/>.
- El Ovallino*. (16 de Diciembre de 2023d). *Ministro de Agricultura anuncia zona de catástrofe para la región*. Obtenido de *El Ovallino*: <https://www.elovallino.cl/articulo/ministro-agricultura-anuncia-zona-catastrofe-para-region/>
- Erazo, M., & Garay-Flühmann, R. (2011). Tierras secas e identidad. Una aproximación cultural a las prácticas de subsistencia de las comunidades campesinas del semiárido. Provincia de Elqui, Chile. *Revista de geografía Norte Grande* 50, 45-61.
- Escalona, J. (2011a). Estado: la manufactura disputada del orden negociado y de los autómatas inacabados. *Estudios Sociológicos*, 29(86), 389-413.
- Escalona, J. (2011b). El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del Estado desde el sureste de México. En A. Agudo Sanchíz, & M. Estrada Saavedra, *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales* (págs. 45-86). México D.F: El Colegio de México, Universidad Iberoamericana.
- Escobar, A. (1995). *Encountering development: The making and unmaking of the third world*. Princeton : Princeton University Press.
- Espinoza, V. (2004). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política*(43), 149-183.
- Faiguenbaum, S. (2017). *Toda una vida. Historia de INDAP y los campesinos (1962-2017)*. Santiago: INDAP, FAO.
- Fajardo, M. (21 de Diciembre de 2022). *¡No era sequía, era saqueo! DGA confirma que familia Luksic se apropió ilegalmente de aguas por 15 años en Paihuano*. Obtenido 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/>
- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Obtenido de <https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>
- FAO. (2017). *Atlas de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe: Al tiempo de la vida y los hechos*. Santiago de Chile: FAO.
- FAO. (2025). *Cooperativas en América Latina y el Caribe: Motor para la transformación de los sistemas agroalimentarios*. Obtenido de Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: <https://www.fao.org/americas/priorities/coop%C3%A9ratives-et-associativit%C3%A9s>
- Fassin, D. (2000). La supplique: Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 55(5), 955-981.

- Fawaz-Yissi, M., Vallejos-Cartes, R., Tolón-Becerra, A., & Lastra-Bravo, X. (2012). Redifining local participation in sustainable rural development in Chile: The case of small farmers in Ñuble province. *International Development Planning Review*, 34(3), 295-318.
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: "Development", depolitization and bureaucratic power in Lesotho*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Fonseca, F., Montalba, R., & García, M. (2015). Redes sociales, capital social y acción colectiva en dos territorios campesinos de la Región de La Araucanía en Chile, para enfrentar problemas asociados al acceso al agua. *Papers*, 100(4), 577-606.
- Forero, J. (2014). Prólogo. En E. Sabourin, M. Samper, & O. Sotomayor, *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas* (págs. 13-16). CEPAL: Santiago.
- Fossa, L., & Mundaca, C. (19 de Enero de 2020). *Los 12 días en que Minera Los Pelambres de los Luksic estuvo en jaque operacional por el estallido social*. Obtenido de Interferencia: <https://interferencia.cl/articulos/los-12-dias-en-que-minera-los-pelambres-de-los-luksic-estuvo-en-jaque-operacional-por-el>
- Frens-String, J. (2021). *Hungry for revolution. The politics of food and the making of modern Chile*. Oakland: University of California Press.
- FSP. (2020). *No llueve, pero gotea: Cambio climático y desertificación en sectores rurales de la Región de Coquimbo*. La Serena: Fundación para la Superación de la Pobreza.
- Fuenzalida, M., & Quiroz, R. (2012). La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, 11(31), 157-168.
- Fundación para la Innovación Agraria. (2018). *Patrimonio alimentario de la Región de Coquimbo: Productos y preparaciones*. Santiago: Ministerio de Agricultura, FIA, Facso Universidad de Chile.
- Gac Jiménez, D., & Miranda Pérez, F. (2019). Nuevas desigualdades en los territorios agrarios globalizados en el Valle de Colchagua en Chile. *Andamios*, 16(39), 177-204.
- Gac Jiménez, D., Miranda Pérez, F., & Retamal Soto, K. (2017). Redefinición de la movilidad cotidiana en los territorios reconfigurados por el neoliberalismo en Chile: el caso del Valle agroindustrial vitivinícola de Colchagua. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 1-19.
- Gac, D. (2010). *Articulación de actores para el desarrollo económico productivo. Experiencias de desarrollo local y su incidencia en los territorios como mecanismos de inclusión social*. Tesis para optar al grado de magister en Desarrollo Urbano. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gallardo Fernández, G. (2004). Como campesinos comuneros se convierten en dueños de tierras de exlatifundio: el caso del fundo Puerto Oscuro en el semiárido Norte Chico de Chile. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 53, 81-101.
- Gallardo Fernández, G., & Saunders, F. (2018). Commoditization of Rural Lands in the Semi-Arid Region of Chile—The Case of the Huentelauquén Agricultural Community. *Agriculture*, 8(26), 1-26.
- Giglo, N. (2021). *Reforma Agraria chilena: causas, fases y balance*. Santiago: Universidad de Chile.

- Gobierno de Chile. (31 de Julio de 2024). *Nueva Ley de Parcelaciones: Revisa de qué se trata la propuesta del Gobierno*. Obtenido de Noticias: <https://www.gob.cl/noticias/proyecto-ley-proteccion-territorio-vida-rural-parcelaciones-objetivos-venta-terrenos-suelos-agricolas/>
- Gobo, G. (2012). Re-Conceptualizing Generalization: Old Issues in a New Frame. En P. Alasuutari, L. Bickman, & J. Brannen, *The SAGE Handbook of Social Research Methods* (págs. 193-213). London: SAGE Publications Ltd.
- Gómez, S. (1982). *Instituciones y procesos agrarios en Chile*. Santiago: FLACSO, CLACSO.
- Gómez, S. (1994). *La sociología rural en Chile: Antecedentes y situación actual*. Santiago: FLACSO.
- Gómez, S. (1998). Marco teórico-metodológico para el análisis de las organizaciones rurales en Chile. *Revista de Sociología Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile*(11-12), 7-60.
- Gómez, S. (2000). Organizaciones rurales en América Latina (marco para su análisis). *Revista Austral de Ciencias Sociales*(4), 27-54.
- Gómez, S. (2002). Organización campesina en Chile: reflexiones sobre su debilidad actual. *Revista Austral de Ciencias Sociales*(6), 3-18.
- González Lorca, S. (2 de Octubre de 2023). *Tras una década de espera, el Consejo Regional aprueba estrategia para la implementación de la Política Regional de Desarrollo Rural*. Obtenido de Consejo Regional Coquimbo: <https://www.corecoquimbo.cl/tras-una-decada-de-espera-el-consejo-regional-aprueba-estrategia-para/corecoquimbo/2023-10-02/122224.html>
- González, E. (25 de Enero de 2021). *Con drones buscan frenar el robo de agua en Río Hurtado*. Obtenido de *El Ovallino*: <http://www.elovallino.cl/provincia/con-drones-buscan-frenar-robo-agua-en-rio-hurtado>
- Gordillo, G., & Méndez, O. (2013). *Seguridad y soberanía alimentaria (Documento base para discusión)*. FAO.
- GORE Coquimbo. (2011). *Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo*. La Serena: Gobierno Regional de Coquimbo, Asociación de Municipalidades del Norte Chico, Consejo Regional Campesino Región de Coquimbo.
- GORE Coquimbo. (28 de Septiembre de 2021). *Gobierno Regional reasigna recursos para destinarlos a generación de empleo y medidas para enfrentar la sequía*. Obtenido de GORE Coquimbo: <https://www.gorecoquimbo.cl/gobierno-regional-reasigna-recursos-para-destinarlos-a-generacion-de/gorecoquimbo/2021-09-28/180019.html>
- GORE Coquimbo. (28 de Abril de 2022). *Gobernadora entrega \$173 millones para apoyar a 557 familias de comunidades agrícolas ante la sequía*. Obtenido de <https://www.gorecoquimbo.cl/gobernadora-entrega-173-millones-para-apoyar-a-557-familias-de/gorecoquimbo/2022-04-28/171406.html>
- GORE Coquimbo. (2023a). *Estrategia Regional de Desarrollo Región de Coquimbo 2030*. Santiago: Centro de Inteligencia Territorial, Design Lab, Universidad Adolfo Ibáñez.
- GORE Coquimbo. (11 de Octubre de 2023b). *Consejo Regional aprueba por unanimidad el “Plan Sequía” anunciado por la Gobernadora Krist Naranjo*. Obtenido de GORE Coquimbo:

<https://www.gorecoquimbo.cl/consejo-regional-aprueba-por-unanimidad-el-plan-sequia-anunciado-por/gorecoquimbo/2023-10-11/112306.html>

- GORE Coquimbo. (29 de Diciembre de 2023c). *Sistema de postulación fondos concursables*. Obtenido de <http://fndr2.gorecoquimbo.gob.cl/>
- Green, M. (2000). Participatory Development and the Appropriation of Agency in Southern Tanzania. *Critique of Anthropology*, 20(1), 67-89.
- Green, M. (2010). Making development agents: Participation as Boundary Object in International Development. *Journal of Development Studies*, 46(7), 1240–1263.
- Green, M. (2012). Anticipatory development: Mobilizing civil society in Tanzania. *Critique of Anthropology*, 32(3), 309-333.
- Grootaert, C., Narayan, D., Nyhan Jones, V., & Woolcock, M. (2004). *Measuring social capital*. Washington D.C.: The World Bank.
- Guber, R. (2013). *La articulación etnográfica*. Buenos Aires: Biblos.
- Guber, R. (2015). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Guell, P., & Márquez, R. (2001). El Capital social en el Informe de Desarrollo Humano 2000. En J. Durston, & F. Miranda, *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Vol. II* (págs. 35-50). Santiago: CEPAL.
- Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado. En P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell, *Antropología del Estado* (págs. 71-144). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Gupta, A., & Ferguson, J. (2008). Más allá de la "cultura": Espacio, identidad y la política de la diferencia. *Antípoda*(7), 233-256.
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. (2011). *Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Harrison, R. (2010a). What is heritage? En R. Harrison, *Understanding the Politics of Heritage* (págs. 5-42). Manchester: Manchester University Press.
- Harrison, R. (2010b). The Politics of Heritage. En R. Harrison, *Understanding the Politics of Heritage* (págs. 154-196). Manchester: Manchester University Press.
- Hill, M., & Massardier, G. (2023). Temas dentro del estudio del proceso de políticas públicas. En G. Massardier, & V. Ugalde, *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas. Pluralización, territorialización y participación* (págs. 31-57). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Hirschman, D., & Reed, A. (2014). Formation stories and causality in sociology. *Sociological Theory*, 34(2), 259-282.
- Hurtado Arroba, E. (2013). *El trabajo político: Prácticas políticas e intermediación de demandas urbanas en colonias populares de Tlalpán, Ciudad de México, 2009-2012*. Tesis para optar al grado de doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. Ciudad de México: El Colegio de México.

- Illanes, M. (2019). *Movimiento en la tierra: Luchas campesinas, resistencia patronal y política social agraria. Chile, 1927-1947*. Santiago: LOM Ediciones.
- INDAP. (2007). *Balance de gestión integral 2007*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2008). *Balance de gestión integral 2008*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2010). *Balance de gestión integral 2010*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2016). *Balance de gestión integral 2016*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2018). *Departamento de organizaciones. División estratégica*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2019). *Balance de Gestión Integral 2019*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2022). *Balance de gestión integral 2022*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2023a). *Estrategia INDAP 2023-2030: Por una Agricultura Familiar Campesina e Indígena más inclusiva, sostenible y resiliente*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2023b). *Balance de gestión integral 2023*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (17 de Octubre de 2024a). *Plataforma de servicios*. Obtenido de INDAP: <https://www.indap.gob.cl/plataforma-de-servicios>
- INDAP. (9 de Octubre de 2024b). *Programa de Desarrollo Local - PRODESAL*. Obtenido de INDAP: <https://www.indap.gob.cl/plataforma-de-servicios/programa-de-desarrollo-local-prodesal#:~:text=El%20programa%20contempla%20la%20entrega,e%20inversiones%20de%20activos%20productivos>.
- INDAP. (Octubre de 2024c). *INDAP Informa. Región de Coquimbo*. Obtenido de <https://www.flipbookpdf.net/web/site/45d1a4d8b8026b90a5b6522c23896075b750ab07202410.pdf.html#page/1>
- INDAP; RIMISP; Demoscópica. (2017a). *Línea de base de los usuarios de INDAP 2015. Informe Final*. Santiago: INDAP.
- INDAP, RIMISP, Demoscópica. (2017b). *Propuesta de tipología de usuarios de INDAP a partir del estudio de la línea de base*. Santiago: INDAP.
- INE; Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC; Observatorio de Ciudades UC. (2020). *Parcelas de agrado desde la perspectiva censal y territorial. Casos regionales*. Santiago: Instituto Nacional de Estadística.
- Irarrázaval, I., Keim, D., & Orta, F. (2024). *Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2023*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Irarrázaval, I., Sagredo, M., & Streeter, P. (2019). *Un nuevo trato para las organizaciones de la sociedad civil: Desafíos y propuestas*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC; Fundación Chile +Hoy.
- Irarrázaval, I., Streeter, P., Fernández, G., López, A., Salamon, L., & Sokolowski, W. (2017). Radiografía económica. En I. Irarrázaval, P. Streeter, & colaboradores, *Sociedad en Acción: Construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil* (págs. 46-73). Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.

- Jara, J., López, M., San Martín, A., Salgado, L., & Melo, O. (2009). Administration and management of irrigation water in 24 user organizations in Chile. *Chilean Journal of Agricultural Research*, 69(2), 224-234.
- Jenkins, B. (1997). Policy Analysis: Models and Approaches. En M. Hill, *The Policy Process. A Reader*. (2° ed., págs. 30-38). England:: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Jorquera, C. (2001). Evolución Agropecuaria de la Región de Coquimbo: Análisis Contextual para la Conservación de la Vegetación Nativa. En F. Squeo, G. Arancio, & J. Gutiérrez, *Libro Rojo de la Flora Nativa y de los Sitios Prioritarios para su Conservación: Región de Coquimbo* (págs. 225-237). La Serena: Ediciones Universidad de La Serena.
- Kay, C. (2007). Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*(29), 31-50.
- Knack, S. (1999). *Social capital, growth and poverty: A survey of cross-country evidence*. Washington D.C.: The World Bank.
- La Vía Campesina. (2021). 1996 : *Declaración de Roma de La Vía Campesina que define por primera vez la Soberanía Alimentaria*. Obtenido de Por el derecho a producir y por el derecho a la tierra: <https://viacampesina.org/es/1996-declaracion-de-roma-de-la-via-campesina-que-define-por-primeravez-la-soberania-alimentaria/>
- La Vía Campesina. (2023). *La Vía Campesina: Un movimiento de movimientos y la voz global de lxs campesinxs que alimentan el mundo*. Obtenido de <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-la-voz-las-campesinas-los-campesinos-del-mundo/>
- La Vía Campesina. (11 de Junio de 2025). *What is Food Sovereignty?* Obtenido de La Vía Campesina: <https://viacampesina.org/en/what-is-food-sovereignty/>
- Lambrou, Y. (1997). The changing role of NGOs in rural Chile after democracy. *Bulletin of Latin American Research*, 16(1), 107-116.
- Lecuyer, L. (2023). La democracia participativa como dispositivo de producción de un subsistema de élites de participación: El caso de los agricultores familiares en el Programa Desarrollo Territorial Rural Sostenible en Brasil, Territorio de Águas Emendadas. En G. Massadier, & V. Ugalde, *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas. Pluralización, participación, territorialización* (págs. 587-627). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Lewis, D., & Mosse, D. (2006). Theoretical approaches to brokerage and translation in development. En D. Lewis, & D. Mosse, *Development brokers and translators : the ethnography of aid and agencies* (págs. 1-26). Boulder: Kumarian Press.
- Li, T. (2007a). Practices of assemblage and community forest. *Economy and Society*, 36(2), 263-293.
- Li, T. (2007b). *The will to improve: Governmentality, development, and the practice of politics*. Durham: Duke University Press.
- Li, T. (2009a). To Make Live or Let Die? Rural Dispossession and the Protection of Surplus Populations. *Antipode*, 41, 66-93.
- Li, T. (2009b). Exit from agriculture: a step forward or a step backward for the rural poor? *The Journal of Peasant Studies*, 36(3), 629-636.

- Li, T. (2010). Indigeneity, Capitalism, and the Management of Dispossession. *Current Anthropology*, 51(3), 385-414.
- Li, T. (2017). After Development: Surplus Population and the Politics of Entitlement. *Development and Change*, 48, 1247-1261.
- Livenais, P., & Aranda, X. (2003). *Dinámicas de los sistemas agrarios en Chile árido: La Región de Coquimbo*. Santiago: LOM Ediciones.
- Long, N. (1989). Introduction: The raison d'être for studying rural development interface. En N. Long, *Encounters at the interface: a perspective on social discontinuities in rural development* (págs. 1-10). Wageningen: Agricultural University Wageningen.
- Long, N., & Liu, J. (2009). The centrality of actors and interfaces in the understanding of new ruralities: A chinese case study. *Journal of Current Chinese Affairs*, 38, 63-84.
- Lopes Ferreira, A. (2016). *Acercamiento entre las perspectivas feministas y agroecológicas potencializando procesos de empoderamiento de las mujeres rurales brasileñas, desde el territorio del Pajeú, Sertão del Pernambuco*. Córdoba: UCOPress.
- Loveman, B., & Lira, E. (2021). *Los campesinos "exonerados de la tierra": Leyes y políticas de reparación y clientelismo político en Chile*. Santiago: DER Ediciones.
- Luján Verón, D. (2023). *Un rostro cálido del Estado. Socioantropología del clientelismo político*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Marcus, G. (1995). Ethnography in/of the world system: The emergence of multi-sited ethnography. *Annu. Rev. Anthropol.*, 24, 95-117.
- Martínez, H., Namdar-Iran, M., & Sotomayor, O. (2014). Chile: más de 50 años de apoyo a la agricultura familiar campesina. En E. Sabourin, M. Samper, & O. Sotomayor, *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas* (págs. 103-124). Santiago: Naciones Unidas.
- Massai, N. (24 de Enero de 2024). *Agrícola de Luksic pierde recurso en la Corte de Apelaciones de Santiago por extracción no autorizada de aguas*. Obtenido de Ciper Chile: <https://www.ciperchile.cl/2024/01/24/agricola-de-luksic-pierde-recurso-en-la-corte-de-apelaciones-de-santiago-por-extraccion-no-autorizada-de-aguas/>
- Massardier, G., & Ugalde, V. (2023). Introducción general. Una herramienta para el análisis de políticas públicas. En G. Massardier, & V. Ugalde, *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas. Pluralización, territorialización, participación* (págs. 11-21). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Mayaux, P. (2023). Entrar en las recomposiciones del Estado ¿"Desde arriba" o "desde abajo"? Un itinerario de investigación latinoamericana. En G. Massardier, & V. Ugalde, *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas. Pluralización, territorialización y participación* (págs. 225-255). Ciudad de México: El Colegio de México.
- McBride, G. (1973). *Chile: Su tierra y su gente* (2da ed.). Santiago: Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria.

- MCH. (31 de Mayo de 2022). *SMA formula tres cargos contra Minera Los Pelambres*. Obtenido de Minería Chilena: <https://www.mch.cl/medio-ambiente/sma-formula-tres-cargos-contra-minera-los-pelambres/>
- McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169.
- McMichael, P. (2014). Historicizing food sovereignty. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 933-957.
- MINAGRI. (2006). *Chile Potencia Alimentaria. Documento base para la elaboración de una agenda pro-competitividad*. Santiago: MINAGRI.
- MINAGRI. (15 de Diciembre de 2023a). *Ministerio de Agricultura presenta ejes de acción del Plan de Reactivación Agropecuaria para la región de Coquimbo*. Obtenido de MINAGRI: <https://minagri.gob.cl/noticia/ministerio-de-agricultura-presenta-ejes-de-accion-del-plan-de-reactivacion-agropecuaria-para-la-region-de-coquimbo/#:~:text=El%20ministro%20de%20Agricultura%20present%C3%B3,15%20de%20diciembre%20de%202023.>
- MINAGRI. (2023b). *Plan estratégico nacional para el fortalecimiento cooperativo agroalimentario y rural. 2024-2026*. Santiago: Ministerio de Agricultura.
- MINAGRI. (2024). *Emergencia agrícola por déficit hídrico*. Obtenido de Ministerio de Agricultura: <https://minagri.gob.cl/emergencia-agricola-por-deficit-hidrico/>
- Ministerio de Bienes Nacionales. (30 de Julio de 2018). *Ministerio de Bienes Nacionales lanzó el programa "No Más Loteos Irregulares" que considera un sitio para realizar denuncias*. Obtenido de Ministerio de Bienes Nacionales: <https://www.gob.cl/noticias/ministerio-de-bienes-nacionales-lanzo-el-programa-no-mas-loteos-irregulares-y-que-cuenta-con-un-canal-virtual-para-realizar-denuncias/>
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (15 de Diciembre de 2023). *Gobierno crea Instituto Nacional de Asociatividad y Cooperativismo*. Obtenido de <https://www.economia.gob.cl/2023/12/15/gobierno-crea-instituto-nacional-de-asociatividad-y-cooperativismo.htm>.
- Ministerio del Interior. (6 de Abril de 2020). *1.600 millones del FNDR para mitigar sequía en la región de Coquimbo*. Obtenido de Noticias Regionales: <https://www.interior.gob.cl/noticias-regionales/2020/04/06/1-600-millones-del-fndr-para-mitigar-sequia-en-la-region-de-coquimbo/>
- Miranda, F., & Gac, D. (2020). Etnografía y políticas públicas en materia de justicia y violencia contra las mujeres en Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, 159-171.
- Miranda, F., & Monzó, E. (2003). *Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades rurales en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mitchell, T. (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.
- Montaña Mestizo, V., Robledo Escobar, N., & Yie Garzón, S. (2022). La categoría campesino y sus representaciones en Colombia: polisemia histórica y regional. *Revista Colombiana de Antropología*, 58(1), 9-24.

- Montaña, E. (2020). Campesinos y agricultores pobres de Sudamérica frente al cambio climático global. Un dilema en desarrollo. En J. Boltvinik, & S. Mann, *Pobreza y persistencia campesina en el siglo XXI. Teorías, debates, realidades y políticas* (págs. 272-298). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- MOP. (26 de Enero de 2024a). *MOP cursó multas por 8.700 millones de pesos por infracciones al Código de Aguas en 2023, la cifra más alta de la historia*. Obtenido de Ministerio de Obras Públicas: <https://www.mop.gob.cl/mop-curso-multas-por-8-700-millones-de-pesos-por-infracciones-al-codigo-de-aguas-en-2023-la-cifra-mas-alta-de-la-historia/>
- MOP. (15 de Enero de 2024b). *Presidente Boric anuncia licitación de planta desaladora en Coquimbo para enfrentar la crisis hídrica*. Obtenido de Ministerio de Obras Públicas: <https://www.mop.gob.cl/presidente-boric-anuncia-licitacion-de-planta-desaladora-en-coquimbo-para-enfrentar-la-crisis-hidrica/>
- Mosse, D. (2005). *Cultivating development: An ethnography of aid policy and practice*. Londres: Pluto Press.
- Muñoz, N., Sagredo, M., & Paredes, M. (2020). *Organizaciones campesinas en Chile: Caracterización, contribuciones y desafíos*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC; INDAP.
- Nauditt, A., Sycz, J., & Ribbe, L. (2021). The Limari river basin. En J. Schmandt, & A. Kibaroglu, *Sustainability of Engineered Rivers In Arid Lands Challenge and Response* (págs. 152-163). Cambridge : Cambridge University.
- Nicolás-Artero, C. (2020). Las organizaciones de usuarios de agua en la construcción de la escasez hídrica. De las acciones geolegales a una territorialización securitaria del agua. *Revista INVI*, 35(99), 81-108.
- Nicolás-Artero, C., Velut, S., & Aliste, E. (2018). La expansión del capitalismo en el valle de Elqui: Viejas reglas y nuevos espacios. *Revista Chilena de Antropología*, 37, 197-212.
- Nuitjen, M. (2003). *Power, community and the state: The political anthropology of organisation in Mexico*. Londres: Pluto Press.
- Observatorio Laboral Coquimbo. (2024). *Comprender la Transición Socioecológica del Empleo: Los efectos en el sector agrícola ante la escasez hídrica en la Región de Coquimbo*. La Serena: Subsecretaría del Trabajo, Universidad Católica del Norte.
- OCDE. (2016). *Estudios de Política Rural. Chile*. Santiago: OCDE, SUBDERE.
- O'Connor, J. (2001). *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- ODEPA. (2019). *Región de Coquimbo: Información regional*. Santiago: Ministerio de Agricultura.
- ODEPA. (2022). *Soberanía para la Seguridad Alimentaria: Un desafío para estos tiempos*. Santiago: Ministerio de Agricultura.
- ODEPA. (2024). *Ficha regional. Región de Coquimbo*. Santiago: Ministerio de Agricultura.
- Olivier de Sardan, J. (1995). *Anthropologie et développement: Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, Marsella: APAD, Karthala.

- Olivier de Sardan, J. (2021). *La revanche de contextes: Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*. Paris: Karthala.
- ONU. (2024). *Desafíos globales: Agua*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/global-issues/water>
- Páramo, J., & Sánchez, A. (2018). Estructura territorial del turismo astronómico en la región de Coquimbo, Chile. *Revista Geográfica de América Central* 61E, 181-206.
- Peralta, G. (2021). *Plan Nacional de Asociatividad "Más Unidos": Avances 2019-2021*. Santiago: ODEPA.
- Pérez Silva, R., & Castillo, M. (2023). Taking advantage of water scarcity? Concentration of agricultural land and the politics behind water governance in Chile. *Front. Environ. Sci.*, 11(1143254.), 1-11. doi:10.3389/fenvs.2023.1143254
- Pezo, L. (2007). Construcción del desarrollo rural en Chile: Apuntes para abordar el tema desde una perspectiva de la sociedad civil. *Revista Mad*(17), 90-112.
- Pisani, E., & Micheletti, S. (2020). Social capital and rural development research in Chile. A qualitative review and quantitative analysis based on academic articles. *Journal of Rural Studies*, 80, 101-122.
- Pizarro, R., Garcia-Chevesich, P., McCray, J., Sharp, J., Valdés-Pineda, R., Sangüesa, C., . . . al, e. (2022). Climate change and overuse: Water resource challenges during economic growth in Coquimbo, Chile. *Sustainability*, 14(3440), 1-10.
- PNUD. (2000). *Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2008). *Desarrollo Humano en Chile Rural*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pompeia, C. (2021). *Formacao política do agro-negócio*. Sao Paulo: Elefante.
- Porras, J. (2003). *La Organización Gremial en la Agricultura Familiar Campesina en Chile. Bases para la Formulación de un Plan Estratégico para su Fortalecimiento*. Santiago: INDAP.
- Porras, J., Astorga, M., & Carpentier, J. (2016). *Fortalecimiento Institucional de la Interlocución Público-privada en la Agricultura Familiar Campesina*. Santiago: INDAP.
- Portilla, B. (2000). *La política agrícola en Chile: Lecciones de tres décadas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Quiros, J. (2019). Nacidos, criados, llegados: relaciones de clase y geometrías socioespaciales en la migración neorrural de la Argentina contemporánea. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(2), 271-287.
- Quiros, J. (2020). Trabajo en común. Formas autóctonas de economía política, desde el interior cordobés. *Cuadernos de Antropología Social*, 51, 113-133.
- Quiros, J. (2022). Ganarse la vida rural. Pluriactividad y producción de valor en campo cordobés, Argentina. Problemas y propuestas para la agenda pública. *Revista del Museo de Antropología*, 15(2), 127-144.
- Ramírez Naranjo, N. (2022). Experiences of Socio-Environmental Organizations and Movements in the Framework of Environmental Justice in Curicó, Chile and Antioquia, Colombia: An Exploratory

- Study. En M. Wolmesjö, *Social Work - Perspectives on Leadership and Organisation [Working Title]*. IntechOpen. doi:<https://doi.org/10.5772/intechopen.106282>
- Rebaï, N., & Alvarado, J. (2018). Trajectories of vulnerability of rural territories in the Ecuadorian Andes: A comparative analysis. *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, 106(3), Online.
- Ribot, J., & Peluso, N. (2003). A theory of access. *Rural Sociology*, 68(2), 153-181.
- Ríos, S. (2010). *Participación campesina y políticas públicas en la Región de Coquimbo. Resumen*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos.
- Ríos, S. (2019). *Política Regional de Desarrollo Rural: una propuesta campesina para un territorio con escasez hídrica*. Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico.
- Ríos, S., & Varas, C. (2013). El trabajo por cuenta propia de la ruralidad de la Región de Coquimbo. *Revista Universitaria Ruta*, 15(1), 1-27.
- Riquelme, W. (2013). *Pensar desde dentro la crisis ambiental: el caso del Alto Choapa*. Arica: VIII Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A.G.
- Robbins, P. (2020). *Political Ecology: A critical introduction* (Third Edition ed.). Oxford: Wiley Blackwell.
- Roberts, B. (2012). Del universalismo a la focalización y de regreso: los programas de transferencias condicionadas y el desarrollo de la ciudadanía social. En M. González de la Rocha, & A. Escobar Latapí, *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad* (págs. 341-360). México: CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata.
- Roco, L. (31 de Agosto de 2023). *En un 54% ha disminuido la superficie agrícola de la región de Coquimbo en los últimos 13 años*. Obtenido de Consejo Regional. GORE Coquimbo: <https://www.corecoquimbo.cl/en-un-54-ha-disminuido-la-superficie-agricola-de-la-region-de-coquimbo/corecoquimbo/2023-08-31/173108.html#:~:text=%C3%BAltimos%2013%20a%C3%B1os-,En%20un%2054%25%20ha%20disminuido%20la%20superficie%20agr%C3%ADcola%20de%20la,en%20>
- Rojas, C. (2014). Sexuación y subjetivación en las prácticas de asistencia social en Chile. *Cuadernos de Pesquisa*, 44(152), 312-333.
- Rojas, C. (2019). *Ayudar a los pobres: Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Roseberry, W. (1989). *Anthropologies and histories: Essays in culture, history and political economy*. New Brunswick and London: Rutgers University Press.
- Roseberry, W. (1998). Cuestiones agrarias y campos sociales. En S. Zendejas, & P. de Vries, *Las disputas por el México rural. Volumen I. Actores y campos sociales* (págs. 73-97). Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Roseberry, W. (2007). Hegemonía y el lenguaje de la controversia. En M. Lagos, & P. Calla, *Antropología del Estado: Dominación y prácticas contestarias en América Latina* (págs. 117-139). La Paz: PNUD Bolivia.

- Sabatini, F. (1997). Chile: conflictos ambientales locales y profundización democrática. *Ecología política*(13), 51-69.
- Sabourin, E., Samper, M., Le Coq, J., Massardier, G., Sotomayor, O., & Marzin, J. (2014). Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina. En E. Sabourin, M. Samper, & O. Sotomayor, *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas* (págs. 19-48). Santiago: CEPAL.
- Sagredo, M. (2015). *Heritage and the right to the city in Valparaíso: Exploring the potential of heritage to promote transformation*. Dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements for the MSc Social Development Practice. Development Planning Unit. London: University College London.
- Sagredo, M. (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. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México.
- Sagredo, M. (2024). Asociatividad y acceso a recursos públicos en localidades rurales en Chile: Interacción entre organizaciones campesinas e instituciones estatales en la Región de Coquimbo. *Antropologías del Sur*, 11(21), 221-245.
- Sagredo, M. (2025). Agua, ¿para qué y para quién? Discursos en torno a los usos y distribución del agua en Chile y sus impactos en la producción agropecuaria. *Debates en Sociología*, 60, 17-38.
- Sagredo, M. (en prensa). Acceso desigual al agua en Chile: análisis de las organizaciones de usuarios. *Estudios Sociológicos*.
- Sagredo, M., & Mlynarz, D. (2022). *Deliberación constitucional en el mundo rural: Análisis de las iniciativas de normas*. Santiago: RIMISP, Fundación Avina.
- Salamon, L., Hems, L., & Chinnock, K. (2000). *The Nonprofit sector: For what and for whom?* Baltimore: Fuente: Banco Integrado de programas sociales, 2017.
- Salamon, L., Sokolowski, S., & Haddock, M. (2017). *Explaining civil society development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salcedo, S., De la O, A., & Guzmán, L. (2014). El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe. En S. Salomón, & L. Guzmán, *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política* (págs. 17-34). Santiago: FAO.
- SAN. (2024). *Nosotros*. Obtenido de Sociedad Agrícola del Norte. A.G.: <https://www.sanag.cl/nosotros/>
- Sanabria, E., & Vargas, G. (2002). La mano izquierda y la mano derecha del Estado. Traducción de entrevista con R. P. Droit y T. Ferenczi, publicada en Le Monde, el 14 de enero de 1992. . *Revista Colombiana de Educación*, 42, 1-5.
- Santana, R. (2006). *Agricultura chilena en el siglo XX: Contexto, actores y espacios agrícolas*. Santiago: CEDER, Centro de Investigaciones Barros Arana.
- Schejtman, A., & Chiriboga, M. (2009). *Desarrollo territorial, soberanía y seguridad alimentaria*. Santiago: RIMISP.

- Scott, J. (1986). Gender: A Useful Category of Historical Analysis. *The American Historical Review*, 91(5), 1053-1075.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve human condition have failed*. New Haven, London: Yale University Press.
- SERCOTEC. (2023). *Balance de gestión integral*. Santiago: SERCOTEC.
- SEREMI Agricultura Coquimbo. (2016). *Programa de desarrollo para la sustentabilidad ambiental de la Región de Coquimbo: Componente Caprino*. La Serena: SEREMI Agricultura Coquimbo.
- SEREMI MOP Coquimbo. (5 de Enero de 2023). *DGA ordena redistribución de aguas a la Junta de Vigilancia del río Choapa acorde a exigencias del Código de Aguas*. Obtenido de Seremi de Obras Públicas Región de Coquimbo: <https://coquimbo.mop.gob.cl/dga-ordena-redistribucion-de-aguas-a-la-junta-de-vigilancia-del-rio-choapa-acorde-a-exigencias-del-codigo-de-aguas/>
- Serrano, C. (1998). *Participación social y ciudadanía: Un debate del Chile contemporáneo*. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- Sharma, A., & Gupta, A. (2006). Introduction: Rethinking theories of the State in an age of globalization. En A. Sharma, & A. Gupta, *The Anthropology of the State. A reader* (págs. 1-42). Blackwell Publishing.
- Silva, F. (1999). *La inversión en el sector agroindustrial chileno*. Santiago: CEPAL.
- Silva, M. (18 de Julio de 2022). Declaran emergencia agrícola desde Atacama hasta Los Ríos producto de intensas nevadas y heladas. *El Mercurio Online*. Obtenido de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/07/18/1067289/emergencia-agricola-10-regiones-heladas.html>
- Smith, G., Macip, R., Rothe-Seneff, A., & Striffler, S. (2018). Elusive Relations. *Current Anthropology*, 59(3), 247-267.
- Smith, L. (2006). *Uses of heritage*. Abingdon, New York: Routledge.
- Smith, N. (2008). The Production of Nature. En N. Smith, *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space*. (págs. 49-91). Athens, GA: University of Georgia Press.
- SNA. (21 de Marzo de 2024). *La SNA presenta informe con propuestas para abordar los desafíos actuales de la agricultura*. Obtenido de Noticias: <https://www.sna.cl/2024/03/21/la-sna-presenta-informe-con-propuestas-para-abordar-los-desafios-actuales-de-la-agricultura/>
- SUBDERE. (2009). *Buenas prácticas para el desarrollo de los territorios. Experiencias destacadas 2008*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- SUBDERE. (s.f.). *Informe Final. Diseño e implementación de indicadores territoriales para zonas de rezago*. Obtenido de http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc_zonas_rezagadas/INFORME%20FINAL,%20DISENO%20E%20IMPLEMENTACION%20DE%20INDICADORES%20TERRITORIALES%20PARA%20ZONAS%20DE%20REZAGO.pdf
- Subsecretaría de Agricultura. (2022). *Balance de Gestión Integral 2022*. Santiago: Subsecretaría de Agricultura.

- Subsecretaría de Agricultura. (2023). *Balance de gestión integral 2023*. Santiago: Subsecretaría de Agricultura.
- Subsecretaría del Trabajo. (7 de Octubre de 2014). *Estadísticas Pro-Empleo*. Obtenido de Subsecretaría del Trabajo: <https://www.subtrab.gob.cl/estadisticas-pic/>
- Subsecretaría del Trabajo. (2023). *Balance de Gestión Integral 2023*. Santiago: Subsecretaría del Trabajo.
- Subsecretaría del Trabajo. (Julio de 2024). *Programas Pro Empleo. Programa inversión en la comunidad*. Obtenido de Subsecretaría del Trabajo: <https://www.subtrab.gob.cl/inversion-en-la-comunidad/#:~:text=El%20Programa%20Inversi%C3%B3n%20en%20la,del%20Trabajo%20y%20Previsi%C3%B3n%20Social.%C3%A7>
- Swyngedouw, E. (2005). Dispossessing H2O: the contested terrain of water privatization. *Capitalism Nature Socialism*, 16(1), 81-98.
- Tapia, M. (14 de Agosto de 2022). El trabajo contra reloj para regularizar los derechos de agua. *El Pulso-La Tercera*, págs. 8-9.
- Tarrés, M. (1992). Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva. *Estudios Sociológicos*, 10(30), 735-757.
- Tarrés, M. (2013a). Lo cualitativo como tradición. En M. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender: Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (págs. 37-62). México D.F.: El Colegio de México, FLACSO.
- Tarrés, M. (2013b). A propósito de la categoría de género: leer a Joan Scott. *Estudios Sociológicos*, 31(91), 3-26.
- Tarrow, S. (1998). *Power in movement: Social movement and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (2004). *Social Movements, 1768-2004*. London: Paradigm Publishers.
- Tinsman, H. (2004). More than victims: Women agricultural workers and social change in rural Chile. En P. Winn, *Victims of the chilean miracle: Workers and neoliberalism in the Pinochet era, 1973-2002* (págs. 261-297). Durham, London: Duke University Press.
- Tocqueville, A. (2019). *La democracia en América* (3ª ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres Mazuera, G. (2022). Privatización de facto, disonancias normativas y sobreposiciones de jurisdicciones: Resultados inesperados de las reformas al marco agrario de 1992 en México. En M. Ventura Patiño, J. Seefoó Luján, & E. Barragán López, *Extraños en su tierra. Las sociedades rurales a la vuelta del siglo* (págs. 97-120). Zamora: CIESAS, EL Colegio de Michoacán.
- Torres Mazuera, G. (2023). Dispossession through land titling: Legal loopholes and shadow procedures to urbanized forestlands in the Yucatán Peninsula. *Journal of Agrarian Change*, 23(2), 346-364.
- Tsing, A. (2017). *La seta del fin del mundo: Sobre la posibilidad de vida en las ruinas capitalistas*. Madrid: Capitán Swing.

- TVN Red Coquimbo. (30 de Septiembre de 2023). La realidad de los agricultores de Monte Patria...
Obtenido de
<https://www.instagram.com/reel/Cx1JiRXvMgt/?igshid=MzRlODBiNWFlZA%3D%3D>
- Ubilla Bravo, G. (2020). Rururbanización, suburbanización y reconcentración de la tierra: efectos espaciales de instrumentos rurales en las áreas periurbanas de Chile. *ger. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*(28), 75-106.
- Valdivieso, D. (2019). *Bureocracy beyond the desk: Mobilising resources and hunting for users for a state-led development programme in Chiloé, Chile*. A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of Doctor of Philosophy in the Faculty of Humanities. Manchester: University of Manchester.
- Valdivieso, D. (2021). Confeccionando territorios: funcionarios públicos como catalizadores de identidad. *Cuadernos de Antropología Social*, 54, 47-63.
- Valenzuela, E., Penaglia, F., & Basaure, L. (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE*, 42(125), 225-250.
- Venegas, A. (2017). Las políticas públicas en el desarrollo del patrimonio gastronómico: El caso de la cadena de valor de la carne de cabrita en la Región de Coquimbo, Chile. *Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad*, 4(12), 93-110.
- Vergara-Camus, L., & Kay, C. (2017). Agribusiness, peasants, left-wing governments, and the state in Latin America: An overview and theoretical reflections. *Journal of Agrarian Change*(17), 239–257.
- Vildósola, P. (26 de Agosto de 2024). De qué conversó la SNA con el Presidente Boric. *Revista del Campo. El Mercurio*, págs. 2-3.
- Vildósola, P., & Rivas, F. (5 de Febrero de 2024). Las propuestas del agro para enfrentar los "lomos de toro". *Revista del Campo. El Mercurio*, págs. 4-6.
- Whitehead, M., Jones, R., & Jones, M. (2007). *The Nature of the State: Excavating the political ecologies of the modern state*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, R. (2001). *El campo y la ciudad*. Buenos Aires: Paidós.
- Wittman, H. (2011). Food Sovereignty: A New Rights Framework for Food and Nature? *Environment and Society: Advances in Research*, 2, 87-105.
- Wittman, H. (2023). Food sovereignty: An inclusive model for feeding the world and cooling the planet. *One Earth*, 6, 474-478.
- Yie, S. (2022). Aparecer, desaparecer y reaparecer ante el estado como campesinos. *Revista Colombiana de Antropología*, 58(1), 115-152.
- Young, G., Zavala, H., Wandel, J., Smit, B., Salas, S., Jimenez, E., . . . Diaz, H. C. (2010). Vulnerability and adaptation in a dryland community of the Elqui Valley, Chile. *Climatic Change* 98, 245–276.
- Zapata, F. (2015). *Ideología y política en América Latina*, (2º ed., Vols. Colección Jornadas, núm. 110.). Ciudad de México: El Colegio de México.

Zimmerer, K. (2015). Methods and environmental science in political ecology. En T. Perrault, G. Bridge, & C. McCarthy, *The Routledge Handbook of Political Ecology*. (págs. 198-2018). Londres: Routledge.