

Participación local campesina para el
fomento del desarrollo productivo rural:
la experiencia de los consejos de desarrollo
local de Canela y Los Vilos



ANTECEDENTES GENERALES

NOMBRE EXPERIENCIA: Participación local campesina para el fomento del desarrollo productivo rural, a través de la constitución y fortalecimiento de los consejos de desarrollo local de Canela y Los Vilos.

CÓDIGO: 04/026/00

COMUNA: Canela, Los Vilos.

REGION: IV región.

ORGANIZACIÓN: INDAP-PRODECOOP IV REGIÓN

TIPO DE ORGANIZACIÓN: Organismo regional o provincial de gobierno

TEMA: Desarrollo Económico Local

ACTORES: Productores Rurales

AREA: Rural

RESPONSABLE DE LA INICIATIVA: José Luis Flores Michea.

DIRECCION: Colón N°255, La Serena.

FONO: (51) 224623 – Fax (51) 224623.

EMAIL: deslocal@entelchile.net

ASPECTOS RELEVANTES

- Modifica prácticas habituales del sector público y de nivel local, al integrar espacios de participación ciudadana deliberante en las decisiones de inversión pública.
- Ello en el marco de una propuesta que fortalece la expresión y representación de los sectores campesinos a través de los consejos de desarrollo local (fortalecimiento del capital social).
- Construye visiones compartidas de desarrollo local rural entre las diversas instancias y la comunidad organizada, en una zona pobre con altas resistencias al cambio.
- Desarrolla competencias y capacidades complejas en los líderes, promueve la discusión en torno a la planificación del desarrollo rural.
- Los consejos se han transformado en decisores de los programas y proyectos de inversión local.
- La práctica y el proceso han democratizado la gestión pública local.
- Sus desafíos son lograr mayores niveles de integración con otras instancias públicas (consejos municipales, gobernación, etc.) y con instrumentos de planificación como los planes de desarrollo comunal (Pladecos).
- Con amplia posibilidades para aplicarse en programas de desarrollo rural similares, en donde concurren la institucionalidad del agro, los municipios y las organizaciones campesinas.

Participación local campesina para el fomento del desarrollo productivo rural: la experiencia de los consejos de desarrollo local de Canela y Los Vilos

Programa PRODECOP IV Región de Coquimbo

Luis Hidalgo Valdivia

RESUMEN EJECUTIVO

La experiencia de los Consejos de Desarrollo Local de Canela y Los Vilos tiene como contexto geográfico, económico y social, la problemática del desarrollo agropecuario y de la tenencia de la tierra en la Cuarta Región de Coquimbo, región fuertemente aquejada por problemas de deterioro ambiental y desertificación, lo que contribuye a generar o mantener una significativa concentración de pobreza en sus sectores rurales particularmente entre los sectores de pequeños campesinos, campesinos sin tierras y los comuneros o titulares de derechos sobre terrenos comunes pero de explotación individual.

En este contexto, nace el Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios de la IV Región, PRODECOP, el cual inicia sus actividades en diciembre de 1995 con la suscripción del contrato de préstamo entre el Gobierno de Chile y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA, involucrando recursos del orden de 30 millones de dólares en un programa de 8 años de implementación.

La Misión de este programa es mejorar la calidad de vida y economía de las familias de comuneros agrícolas y pequeños productores agropecuarios de escasos recursos de la IV región, mediante el incremento en sus ingresos agropecuarios y una mejora en su condición socioeconómica y medioambiental prevaeciente.

Los objetivos específicos de este programa son:

1. Facilitar la transformación y la articulación de la agricultura campesina con el proceso de modernización que experimenta la Región de Coquimbo y el país.
2. Crear y fortalecer espacios de participación, coordinación y planificación comunal de los usuarios de PRODECOP con la administración municipal/comunal, instituciones públicas de acción comunal e instituciones privada del sector comercial.
3. Desarrollar y apoyar acciones de manejo y conservación de recursos naturales, agua, suelo y vegetación, en todas las áreas en que PRODECOP intervenga.
4. Incorporar el enfoque de género en todos los instrumentos de intervención que PRODECOP desarrolla, con el fin de lograr la igualdad de acceso y oportunidades a hombres y mujeres.

Para estos efectos, el programa desarrolla servicios de crédito, asesoría técnica, capacitación, comunicaciones y fortalecimiento organizacional en las líneas de Desarrollo Productivo, Desarrollo Medioambiental y Desarrollo Local

En este contexto institucional, surgen en el año 97 los Consejos de Desarrollo Local en Canela y Los Vilos (Provincia de Choapa). El Proyecto INDAP - PRODECOP IV REGION transfiere a estos CDL, la facultad de decisión en torno a la inversión por ejecutar en las respectivas comunas y de proponer y priorizar los perfiles de proyectos productivos por financiar.

En los CDL participan regularmente por parte de la municipalidad los alcaldes de las respectivas comunas quienes presiden el CDL, los funcionarios encargados del Departamento de Desarrollo Rural (creados por este programa, instalados en los municipios y cofinanciados por estos y PRODECOP y que operan como secretario técnico de los CDL), funcionarios de DIDECO, SECPLAC, otros según tabla y concejales que pueden ser invitados a participar del CDL. Por parte de los llamados servicios públicos del agro, participan funcionarios responsables de FOSIS, SAG, CONAF, INIA, Dirección de Obras Hidráulicas, el coordinador provincial de INDAP – PRODECOP y el asesor

técnico de la Gobernación de Choapa. Por parte de las Comunidad, cerca de 15 dirigentes de organizaciones vecinales y campesinas nombrados por sus bases con al menos un tercio de representantes mujeres.

En el marco de la acción definido por el programa PRODECOP los CDL de estas comunas han asignado recursos por un monto de \$ 176.980 .095 en 416 iniciativas que favorecieron a un número similar de campesinos; por otra parte, desde 1998 la acción de los CDL y los DDR de estas comunas ha permitido incorporar recursos de otras fuentes por alrededor de 121 millones.

A juicio del documentador la conformación de los CDL constituyen una experiencia relevante e innovadora en a lo menos los siguientes aspectos:

- Innovación en el carácter deliberante de la participación de las organizaciones.
- Innovación en la metodología de incorporación de cambios tecnológicos y culturales en poblaciones tradicionalmente consideradas adversas al cambio.
- En el surgimiento de una instancia participativa diversa con una concepción compartida sobre el desarrollo rural.

El concepto que guía la acción desde el punto de vista de la participación de la comunidad organizada es el de su incorporación en tanto actor, protagonista y decisor en las materias que afectan y condicionan su situación. Constituyéndose así los CDL en

- Un canal de participación campesina mediante el contacto directo y permanente entre estos y la autoridad comunal.
- Una instancia de formación cívica y desarrollo organizativo a nivel regional y local.
- Una instancia que enriquece el capital social y los vínculos de las organizaciones sociales con entidades locales regionales y sectoriales relevantes a su problemática económico social.

Desde la óptica del tipo de vínculo que promueve entre sociedad civil y el estado, esta experiencia es meritoria al menos por los siguientes aspectos:

- Potencia el establecimiento de una relación horizontal y dialógica entre las organizaciones de campesinos y las autoridades y servicios públicos.
- Genera mecanismos más transparentes y democráticos de gestión de los programas públicos.
- Potencia la articulación regional – local descentralizada, desconcentrada y expedita para la implementación de programas de desarrollo.
- Fortalece la capacidad de actuar del municipio como agente del desarrollo económico local.

Finalmente, cabría destacar que ha juicio del documentador, resulta especialmente meritorio el que el programa INDAP PRODECOP IV REGION, al incorporar en el corazón de su estrategia a la instancia de Consejo de Desarrollo Local, hace efectivamente una apuesta por el desarrollo de un nuevo tipo de política de desarrollo que ubica a la comunidad organizada en el papel participativo deliberante que demanda la efectiva construcción de un modelo de desarrollo democrático y equitativo posibilitando su participación en un programa que maneja un volumen significativo de recursos y que debiera ser potenciado replicándose, dotándolo de más recursos y proyección temporal, avanzando en la formación en planificación estratégica de sus integrantes, integrándose más plenamente en los procesos de elaboración de PLADECOS, incorporando vínculos más expeditos con los Consejos Comunales y la Gobernación Provincial, integrando con más capacidad decisoria a los agentes técnicos convocados y sobre todo avanzando en su sistematización, evaluación de impacto y en la continuidad del proceso organizativo a nivel comunal, provincial y regional actualmente en curso.

ANTECEDENTES¹

La problemática del desarrollo agropecuario y la tenencia de la tierra en la cuarta región

La experiencia de los consejos de desarrollo local de Canela y Los Vilos que aquí se presenta tiene como contexto geográfico, económico y social, la

¹ Ver INDAP: Memoria 1997 – 1999 Prodecop IV Región Fida - Indap

problemática del desarrollo agropecuario en la Cuarta Región de Coquimbo. Esta se ubica a 200km al norte de Santiago, con una población de 504.387 habitantes, la cual es en un 68% urbana y 32% rural.

A fines de 1992 la pobreza en la IV Región afectaba a 148.794 personas, es decir, a un 29% de la población regional. De estas, 42.961 personas se encontraban viviendo en condiciones de indigencia, concentrándose mayoritariamente en las zonas rurales. Ello se daba en una región en la que un tercio de su población habitaba en zonas rurales, de la cual un 22% estaba clasificada como pobre, y un 11% como indigente.

Por otra parte, la IV Región de Coquimbo presenta un severo proceso de deterioro medioambiental, el que se expresa en una creciente desertificación, que comienza hacia fines del siglo XIX con la deforestación masiva para sustentar faenas mineras y consumo doméstico; el sobrepastoreo y/o agricultura marginal. En la actualidad se ve potenciada por un sistema climático árido, con temperaturas promedio de 30°C en el interior y 20°C en la costa, y precipitaciones escasas que oscilan entre los 50 y 250 milímetros anuales. La mayor parte de la población rural pobre de la IV Región se desenvuelve social, cultural y productivamente en sectores que concentran estas características. En cuanto al régimen de tenencia de tierra, esta región presenta un modelo único en el país: las comunidades agrícolas. Estas abarcan un territorio de 1 millón de hectáreas de secano, divididas en 162 comunidades, en las que habitan 12 mil familias. Estos propietarios o comuneros son titulares de derechos sobre los terrenos comunes que figuran en la nómina de la constitución de la comunidad. A pesar de lo anterior, las comunidades no tienen actividades productivas de tipo comunitarias, sino más bien, usufructúan de un terreno común por iniciativa propia bajo regulaciones que nacen de la directiva de cada comunidad.

El programa PRODECOP IV REGION

En este contexto, nace el Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios de la IV Región, PRODECOP IV REGION, el cual inicia sus actividades en diciembre de

1995 con la suscripción del contrato de préstamo entre el Gobierno de Chile y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA. El Gobierno de Chile nombra al Ministerio de Agricultura como organismo ejecutor, a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP.

PRODECOP IV REGION según declaran sus publicaciones busca consolidar económica y productivamente un sector que, pese a las favorables condiciones geográficas y climáticas para labores agrícolas y el progreso socioeconómico de los últimos años, presenta niveles de pobreza rural superiores al promedio nacional, debido principalmente, a la utilización por décadas de sistemas productivos poco eficientes en varios rubros silvoagropecuarios y al escaso nivel educacional de la población define como su misión la siguiente:

Mejorar la calidad de vida y economía de las familias de comuneros agrícolas y pequeños productores agropecuarios de escasos recursos de la IV región, mediante el incremento en sus ingresos agropecuarios y una mejora en su condición socioeconómica y medioambiental prevaleciente.

Esta misión institucional de transformar y modernizar la vida campesina, PRODECOP IV REGION la ha realizado a través de dos instancias formales de participación para los habitantes rurales, siendo estas:

CONSEJO SUPERIOR, presidido por el Intendente Regional, e integrado por tres representantes campesinos (provenientes de las 3 provincias de la región) y funcionarios directivos de entidades públicas de los servicios del agro, constituyendo una instancia que cumple el rol de sancionar los lineamientos estratégicos y operativos de PRODECOP IV REGION

CONSEJOS DE DESARROLLO LOCAL (CDL), encabezados por los alcaldes de cada comuna y en los que tienen cabida miembros de organizaciones campesinas y representantes de organismos públicos locales que prestan servicios al agro (INDAP, INIA, FOSIS, CONAF y el propio PRODECOP IV REGION) y que cumple las

labores de promover la ejecución de los proyectos y priorizar la asignación de recursos del programa.

A estas instancias se suman los DEPARTAMENTOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL (DDR) como organismos técnicos diseñados por PRODECOP IV REGION y que, siendo cofinanciados por el mismo programa y los municipios, se instalan en estos últimos como secretarías técnicas que cumplen la función de elaborar proyectos y organizar la ejecución local de las distintas iniciativas promovidas por los CDL.

Adicionalmente, los equipos técnicos regionales y provinciales de PRODECOP IV REGION cumplen tareas de análisis técnico-económico de los proyectos elaborados a nivel local, organización y promoción de las funciones de capacitación y comunicaciones y en general la administración técnico-financiera del programa.

La estrategia de intervención planteada por el programa está ordenada en torno a cuatro objetivos específicos:

5. Facilitar la transformación y la articulación de la agricultura campesina con el proceso de modernización que experimenta la Región de Coquimbo y el país.
6. Crear y fortalecer espacios de participación, coordinación y planificación comunal de los usuarios de PRODECOP IV REGION con la administración local, instituciones públicas de acción comunal e instituciones privadas del sector comercial.
7. Desarrollar y apoyar acciones de manejo y conservación de recursos naturales, agua, suelo y vegetación, en todas las áreas que PRODECOP IV REGION intervenga.
8. Incorporar el enfoque de género en todos los instrumentos de intervención que PRODECOP IV REGION desarrolla, con el fin de lograr la igualdad de acceso y oportunidades a hombres y mujeres.

Acorde con esto la acción de este programa está orientada a los pequeños y pequeñas productoras de la IV Región

- Que estén ubicados socioeconómicamente bajo la línea de pobreza.
- Que tengan acceso a tierras agrícolas².
- Que posean menos de dos hectáreas de riego básico y/o exploten menos de 10 hectáreas arables.
- Que no tengan riego.
- Que posean un rebaño caprino menor a 120 cabras de ordeñada.

A estos pequeños productores, PRODECOP IV REGION ofrece los siguientes servicios:

Desarrollo Productivo:

- Servicios de asistencia técnica predial y ganadería caprina.
- Servicios financieros de créditos, subsidios y bonificaciones.
- Estudios y proyectos de riego.
- Proyectos de comercialización y agronegocios.
- Servicios de capacitación y comunicación.

Desarrollo Medioambiental

Convenio institucional PRODECOP IV REGION Y CONAF y Convenio comunal tripartito PRODECOP IV REGION, CONAF y comunidades agrícolas para

- Preservación de recursos naturales.
- Reforestación y forestación.
- Manejo de microcuencas.
- Educación ambiental.
- Control de erosión eólica e hídrica.

Desarrollo Local

- Convenios de cooperación técnica con 12 Municipios de la región.
- Departamentos Municipales de Desarrollo Rural como instancia técnica de estudio y planificación de proyectos de desarrollo rural local.
- Consejos de Desarrollo Local: Mesa ampliada de diálogo y toma de decisiones formada por representantes campesinos, técnicos municipales y representantes de los servicios del agro.

² No obstante la declaración de este criterio el programa ha desarrollado acciones para campesinos pobres sin tierras "ocupantes" fundamentalmente incorporando proyectos apícolas

CONCEPTO Y OPERACIONALIZACIÓN

Cómo surgen los CDL. En este contexto institucional definido por PRODECOP IV REGION, los Consejos de Desarrollo Local en Canela y Los Vilos (Provincia de Choapa) surgen en el año 97 bajo un concepto político institucional motivado por despertar al movimiento campesino, luego de una atomización general iniciada el año 73 y cuya acción se extendió hasta el año 90, en que el retorno a la democracia es visualizado como una oportunidad para la reconstitución del tejido social y comunitario en el mundo rural del país y de la Región de Coquimbo.

Los CDL funcionan en el ámbito local, incentivando la participación directa de los propios campesinos y sus dirigentes, junto a las autoridades comunales, electas democráticamente por los habitantes de la misma comuna.

Funciones de los CDL

El Proyecto PRODECOP IV REGION transfiere a estos CDL, la facultad de decisión en torno a la inversión por ejecutar en las respectivas comunas. En tal sentido, es el Consejo la instancia que decide dónde se invertirán los recursos públicos que administra PRODECOP IV REGION, y faculta al Departamento Municipal de Desarrollo Rural (DDR) para que elabore y formule los proyectos que se transformarán en iniciativas productivas locales, en beneficio de la población rural de la comuna.

Otras funciones de los CDL son las siguientes:

- Canalizar las demandas y necesidades del sector rural de las instituciones de desarrollo que operan en la comunas.
- Recoger y centralizar la información de acciones de desarrollo que entidades públicas y privadas llevan a cabo en la comuna.
- Contribuir en la planificación del desarrollo rural de la comuna.
- Apoyar la coordinación de las organizaciones sociales y campesinas de la comuna.

Quiénes integran los CDL de las comunas de Los Vilos y Canela
En los CDL participan regularmente los siguientes agentes:

Ambito Municipal

- Alcaldes de las respectivas comunas quienes presiden el CDL.
- Encargados del DDR que operan como secretarios técnicos de los CDL.
- Funcionarios municipales directivos, otros según tabla.
- Concejales que pueden ser invitados a participar del CDL.

Servicios Públicos

- Encargado Depto. de Desarrollo Local de PRODECOP IV REGION.
- Coordinador provincial de PRODECOP IV REGION.
- Funcionarios representantes de FOSIS, SAG, CONAF, INIA, Dirección de Obras Hidráulicas y otros servicios del agro con presencia comunal.
- Asesor técnico de la Gobernación de Choapa.

Representantes de Organizaciones Campesinas de Canela

- Asociación Comunal de Regantes de Canela.
- Unión Comunal de Mujeres de Canela.
- Asociación de Crianceros de Canela.
- Asociación de Comunidades Agrícolas de Choapa.
- Agrupación de productores de queso de cabra (Plantas Queseras de Canela).

Representantes de Organizaciones Campesinas de Los Vilos

- Junta de Vecinos El Llano.
- Comité Productivo El Llano.
- Junta de Vecinos Tilama.
- Grupo de Apicultores de Tilama.
- Taller Laboral Pupío.
- Junta de Vecinos El Telar.
- Comité Productivo El Progreso de Quilimarí.
- Junta de Vecinos El Rincón.
- Sociedad Agropecuaria El Rincón Ltda..
- Junta de Vecinos Caimanes.

Cómo operan los CDL

Los CDL se reúnen regularmente al menos una vez al mes; no obstante para el cumplimiento de las tareas que surgen de su accionar pueden autoconvocarse con más frecuencia. Al margen de sus reuniones regulares surge un vínculo permanente entre sus integrantes potenciado por la acción de los funcionarios de los DDR que visitan periódicamente a las organizaciones campesinas y por la utilización del espacio municipal al constituir la oficina de los DDR un espacio de encuentro natural para los dirigentes. Los CDL operan como mesas de trabajo que priorizan las localidades de la comuna donde el programa intervendrá, proponen y priorizan también los proyectos productivos por financiar. Posteriormente, los equipos profesionales de los DDR de ambas comunas y consultoras privadas (Servicios de Asesoría Local Territorial, SALT) elaboran los proyectos productivos definitivos en relación con las priorizaciones mencionadas.

Los equipos técnicos regionales de PRODECOP IV REGION realizan el análisis y evaluación técnico-económica de los proyectos elaborados por los DDR y los SALT priorizados por los CDL. De esta manera, el proyecto financia iniciativas que nacen de la demanda campesina en cada comuna. La decisión final de cada iniciativa por ejecutar está, por tanto, respaldada por las priorizaciones que efectúan los propios usuarios(as), las autoridades comunales y los representantes de organismos públicos.

Los representantes de las organizaciones presentes en los CDL son nominados por sus bases para participar en esta instancia, contemplándose una duración máxima de dos años en esta función, pudiendo ser reelectos por una sola ocasión. A su vez las organizaciones participantes han sido convocados por los alcaldes respondiendo a un criterio de carácter territorial en el sentido que representan los sectores en que geográficamente están repartidas las poblaciones rurales de estas comunas. No obstante está en marcha un proceso de democratización más pleno de la selección de las organizaciones que participan en estos CDL (como ya aconteció en Los Vilos)

Otro factor relevante en la conformación de las representaciones de las organizaciones campesinas, dice relación con la presencia de criterios de discriminación positiva en cuanto a la participación de mujeres. El programa exi-

ge a lo menos un tercio de representantes mujeres siendo destacado por los participantes que esta participación femenina se ha legitimado plenamente, incluso superado y no es vista como una exigencia.

Alcance y cobertura de la acción de los CDL

En el marco de la acción definido por el programa, los CDL de estas comunas han priorizado proyectos productivos en las respectivas comunas, los que han sido financiados por PRODECOP IV REGION, con un monto total de M\$ 151.045, según el siguiente detalle:

CUADRO N° 1								
Proyectos productivos financiados por PRODECOP IV REGION, años 1998 – 2000 (en miles de pesos de cada año) (Priorizados por los CDL y elaborados por los DDR de ambas comunas)								
COMUNAS	1998		1999		2000		TOTAL 1998-2000	
	Proy.	Monto	Proy.	Monto	Proy.	Monto	Proy.	Monto
Canela	01	3.844	07	22.800	08	28.219	16	54.863
Los Vilos	00	0	04	50.915	04	45.267	08	96.182
Total	01	3.844	11	73.715	12	73.486	24	151.045

Por otra parte, desde 1998 la acción de los CDL y los DDR de estas comunas ha permitido incorporar recursos de otras fuentes distintas a PRODECOP IV REGION, por sobre los \$124 millones, tal como se señala en el siguiente cuadro

CUADRO N° 2							
Fondos procedentes de fuentes externas captados por la acción de los DDR Años 1998 – 2000 (en miles de pesos de cada año)							
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	LOS VILOS			CANELA			TOTAL 98-2000
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	
Fondo Social Pdte. de la República	19.509	0	0	53.471	0	0	72.980
Programa Generación de Empleo	0	9.657	0	0	0	0	9.657
Prog. Mejoramiento Urbano - Emerg	0	27.388	0	0	0	0	27.388
Otras (INDAP, Salud, Prodemu, etc.)	0	0	4.417	0	2.977	7.184	14.578
Total	19.509	37.045	4.417	53.471	2.977	7.184	124.603

Adicionalmente, la acción de los CDL y de PRODECOP IV REGION en su conjunto es apoyada por las líneas de trabajo en los ámbitos relacionados con capacitación y comunicación.

Componente de Capacitación y Comunicación

Una vez instalado PRODECOP IV REGIÓN , se conforma el componente denominado Capacitación y Comunicación , cuyo objetivo es proveer de los servicios de formación, capacitación y comunicación, tanto a los técnicos/as, como usuarios(as) del proyecto, en materias de tipo técnicas y conceptuales que vayan en directa relación con las líneas estratégicas del proyecto.

Es responsabilidad de este componente a) definir los productos por lograr, b) definir un sistema de captura de la demanda, c) definir criterios formales y técnicos para priorizar demandas, d) definir las instancias de ejecución de la capacitación , e) definir un sistema de supervisión y evaluación de las capacitaciones.

Acorde con estas responsabilidades, el componente de capacitación incorpora el diseño de una multiplicidad de instrumentos y procedimientos que atienden las necesidades de los distintos agentes participantes del programa y que en el caso de los usuarios(as) miembros de los Consejos de Desarrollo Local dicen relación con la asimilación, valoración y apropiación de conocimientos y herramientas en las áreas de: planificación social a nivel local, evaluación de proyectos productivos , participación ciudadana y uso de recursos públicos. En cuanto al componente de comunicación, está orientado a fortalecer la acción del proyecto permitiendo la visualización y el reconocimiento social de la acción y los logros alcanzados, el apoyo a las acciones formativas y el potenciamiento de una comunicación expedita entre todos los agentes participantes. Para estos efectos, este componente se vale de múltiples instrumentos como son la memoria institucional, la revista «Mundo Rural en Desarrollo», boletines educativos y en general una activa cobertura de prensa de todas las actividades realizadas en el marco de este proyecto.

INNOVACION

Tal como señalan sus integrantes, la principal fortaleza de esta experiencia se basa en la participación de los(as) usuarios(as) del proyecto en la toma de decisiones respecto de la priorización de las localidades donde el proyecto PRODECOP IV REGION focalizará sus inversiones y además en la proposición y priorización de los perfiles de proyectos productivos por financiar. De esta manera, el proyecto financia iniciativas que nacen de la demanda campesina en cada comuna, la que se transforma en proyectos. La decisión final de cada iniciativa por ejecutar está, por tanto, respaldada por las priorizaciones que efectúan los propios usuarios(as). El mecanismo de participación, como ya señalamos, se concretiza en la constitución de los CDL en ambas comunas, presididos por los alcaldes y conformadas, además, por los dirigentes(as) campesinos(as) elegidos(as) para este fin por los socios de las organizaciones campesinas de base; profesionales de organismos públicos ligados al agro y miembros de la unidad ejecutora del proyecto. La conformación de estas instancias de participación, en este sentido constituyen una experiencia sumamente relevante e innovadora en a lo menos los siguientes aspectos:

- Innovación en el carácter deliberante de la participación de las organizaciones campesinas, a través de sus representantes.
- Innovación en la metodología de incorporación de cambios tecnológicos y culturales en poblaciones tradicionalmente consideradas adversas al cambio.
- Innovación en el surgimiento de una instancia participativa diversa, con una concepción compartida sobre el desarrollo rural.

Innovación en el carácter deliberante de la participación de las organizaciones campesinas, a través de sus representantes

Es esta tal vez la innovación más relevante y la que da cuenta de una función pionera por parte de PRODECOP IV REGION dentro de lo que son en general, las políticas públicas. Estamos aquí frente a un diseño que establece que sean las organizaciones sociales las que, constituyendo prácticamente mayorías dentro de los CDL, decidan la asignación de un volumen relevante de recursos. En este sentido la experiencia da cuenta de una apues-

ta realizada por el programa, apuesta que no habiendo estado exenta de traspies exhibe hoy día valiosos resultados, no solo en términos de las acciones realizadas y los recursos asignados, sino también en el fortalecimiento organizativo de las agrupaciones del agro, del tejido social de las comunas intervenidas y en la consolidación democrática de vínculos más horizontales entre la sociedad civil y las autoridades políticas. La presencia deliberante de las organizaciones ha contribuido a mejorar la pertinencia de la intervención más allá de lo que podría haberse logrado con un rol meramente consultivo. Al asumir estas un papel decisorio en las acciones han incrementado su compromiso con el éxito de las iniciativas favorecidas y con jugar un rol de representación equitativo y responsable más allá de los compromisos que tienen con sus bases. De hecho al ser este programa ampliamente conocido en la comunas, los dirigentes que participan deben dar cuenta de sus decisiones no solo frente a los inscritos en sus organizaciones, sino ante todos sus vecinos, constituyendo este mecanismo una suerte de control social más efectivo que el que en general los habitantes de las comunas pueden tener con sus alcaldes o concejales u otro tipo de autoridades.

Innovación en la metodología de incorporación de cambios tecnológicos y culturales en poblaciones tradicionalmente consideradas adversas al cambio

La operación del conjunto del programa ha contribuido efectivamente a la modernización de sectores rurales fuertemente carenciados. De hecho, este programa focaliza su acción en los sectores campesinos más precarios y que desde tiempo ancestrales han desarrollado procesos productivos tradicionales a nivel de subsistencia.

En estos sectores experiencias anteriores de intervención que pretendían la incorporación de nuevas formas productivas habían fracasado, entre otros aspectos por una inadecuada incorporación de las variables culturales y antropológicas que dicen relación con cómo viven y aprenden estos sectores, particularmente los de comunidades campesinas y las de los “ocupantes” (campesinos sin tierra).

Hoy en día estos territorios presentan un significativo desarrollo y una fuerte demanda por la incorporación sobre todo de técnicas de riego, la incorpora-

ción de algunas especies nuevas, el diseño de mecanismos de acumulación de aguas, revestimiento de canales, sistemas de acopio y otros.

Las conversaciones sostenidas con dirigentes dan cuenta de la importancia que para desencadenar este proceso ha tenido la consolidación de relaciones de confianza entre los estamentos técnicos y las organizaciones de campesinos. En sus palabras han aprendido a tener confianza:

“A este proyecto, al comienzo poco le creíamos, un poco de resistencia, pero nos dimos cuenta que se nos tomaba en cuenta, nos tomaban en cuenta en lo que queríamos” Las innovaciones técnico productivas en la medida que resultan efectivas y exitosas potencian un cambio actitudinal relevante generándose una apertura hacia el cambio y la innovación. “Ahora los programas de riego se los pelean y ya el campesino tiene otra actitud” Así como contribuyen a legitimar la acción que desarrollan las dirigencias y ha fortalecer las organizaciones.

Innovación en el surgimiento de una instancia participativa diversa con una concepción compartida sobre el desarrollo rural

Como ya señalamos, en los CDL participan regularmente una diversidad de agentes de organizaciones sociales, autoridades y funcionarios municipales y de servicios vinculados al agro que trabajan en un mismo territorio y con preocupaciones similares. El que estas instancias se reúnan con una cierta periodicidad para analizar la situación de los distintos territorios, su problemática específica, los proyectos posibles y que en función de esto coordinan y planifican acciones en conjunto va generando una acumulación de capacidades, y conocimientos relevantes sobre la realidad agrícola rural que trasciende en el surgimiento de una visión compartida sobre el desarrollo rural y la manera de promoverlo. La acción colectiva va desarrollando también confianzas, sentido de participación e identidad que permiten actuar a estos colectivos con creciente coherencia. El territorio se teje así de organizaciones y agentes de desarrollo calificados, lo que permite ver con optimismo la sustentabilidad de este tipo de acciones. De hecho, como se destacó anteriormente en todas las comunas intervenidas la acción supera lo programado por PRODECOP IV REGION incorporando nuevas fuentes de financiamiento y distintos tipos de intervenciones haciendo ver la validez de

conformar estos verdaderos Consejos de Desarrollo Comunal (más bien rural). En otros términos el proyecto ha permitido la generación de un actor conformado por instancias de diversa naturaleza y que, generando una visión compartida, promueven el desarrollo de su comunidad.

CIUDADANIA

Como señalan sus participantes, los CDL son instancias comunales de participación ciudadana rural que promueven el desarrollo de prácticas democráticas, fomentando el surgimiento de una ciudadanía activa en el campo de la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo rural. En estas iniciativas se hace efectiva la participación de los habitantes rurales y de los(as) representantes de organizaciones campesinas; en la toma de decisiones junto a las autoridades municipales y equipos técnicos de gobierno bajo un concepto de ciudadano en tanto actor, protagonista y decisor en las materias que afectan y condicionan su situación, opción expresada enfáticamente, en la incorporación de los representantes de las organizaciones, con derecho a voz y voto en el CDL donde se define, planifica, coordina y organiza la intervención. Acorde con esta apreciación, se exponen aquí los elementos que aparecen como más relevantes para identificar y dimensionar el aporte que esta experiencia realiza en el fortalecimiento de la ciudadanía:

- Es un canal de participación campesina mediante el contacto directo y permanente entre estos y la autoridad comunal y regional.
- Porque es una instancia de formación cívica y desarrollo organizativo a nivel regional y local.
- Es una instancia que enriquece los vínculos de las organizaciones sociales con entidades locales regionales y sectoriales vinculadas a sus problemáticas relevantes.

Es un canal de participación campesina mediante el contacto directo y permanente entre estos y la autoridad comunal y regional.

Los representantes de las organizaciones tienen en el CDL un contacto permanente y expedito para plantear sus visiones, planteamientos y demandas a las autoridades comunales así como con las autoridades regionales a través de la representación por parte de un delegado provincial en el Consejo Superior.

En este sentido el CDL potencia la comunicación permanente entre ciudadanos y sus representantes en una dinámica informativa, formativa y propositiva. Esto ocurre en la medida que los temas planteados son parte de una tabla o agenda en que estos son tratados con profundidad y rigurosidad gracias a la concurrencia de los agentes sociales, políticos y técnicos relevantes involucrados en su tratamiento y solución en una relación horizontal. Se gesta así un tipo de participación que es valorada por los participantes como altamente formativa y útil.

Los dirigentes participantes deben a su vez dar cuenta de su acción a sus representados y sus vecinos en general, acción que es fuertemente demandada por la comunidades que están en general informadas y expectantes del avance de los proyectos.

El alcance de esta función formativa es apoyada por la acción del componente de comunicación que permanentemente está generando boletines, notas radiales y de prensa sobre el avance del proyecto.

Es una instancia de formación cívica y desarrollo organizativo a nivel local y regional

La experiencia de participación en el programa ha permitido la formación de un contingente de dirigentes campesinos crecientemente calificados así como el fortalecimiento en general de las organizaciones del agro a nivel local y regional

Concurre a este logro el que la participación en los CDL sea percibida como relevante en la medida que tiene directa implicancia en el acceso a recursos, la generación de soluciones y que permita acceder a un contacto expedito con las autoridades locales, regionales y sectoriales vinculadas al agro.

Estos mismos factores favorecen el fortalecimiento de las organizaciones de este sector social potenciando el desarrollo de asambleas activas, críticas y demandantes. Contribuye así a que estas se planteen el avanzar en la conformación de referentes comunales y regionales que legitimen su participación en los CDL y en el Consejo Superior

Por último, cabría destacar la relevancia que para estos logros tienen los aportes de los componentes de capacitación y comunicación que permanentemente están informando y contribuyendo a la formación de este tejido organizativo a través de los múltiples instrumentos que aplican y que han sido antes reseñados.

Es una instancia que enriquece los vínculos de las organizaciones sociales con entidades locales, regionales y sectoriales vinculadas a sus problemáticas relevantes

Los vínculos que en estos CDL se establecen con otras instancias y agencias gubernamentales vinculadas al agro, como son INDAP, INIA, FOSIS, SAG, CONAF contribuyen a fortalecer el capital social de estas organizaciones, proyectando su capacidad de constituirse en vehículos activos y propositivos en el desarrollo de iniciativas de mejoramiento de sus comunidades más allá del ámbito de acción del proyecto.

Por otra parte, el que esta instancia funcione regularmente permite adicionalmente incorporar temáticas de índole social tales como temas educacionales, ambientales u otros que naturalmente aparecen asociadas a la problemática integral que caracteriza la precariedad de los grupos sociales intervenidos. Permiten, en este sentido, generar un vínculo expedito entre la comunidad y el municipio, representado este último por el alcalde quien según la tabla puede convocar a funcionarios responsables de las temáticas a ser tratadas (DIDECO, Salud, Educación, DOM u otras).

Adicionalmente, cabe considerar que la acción de los CDL está inserta en una orgánica más amplia que permite generar representaciones provinciales de las organizaciones campesinas que participan regularmente en el “Consejo Superior”, instancia que permite mantener un vínculo permanente con el Intendente Regional y las máximas autoridades de los mencionados servicios, lo que facilita la generación de vínculos de incidencia de las organizaciones sobre un amplio rango de problemáticas que les afectan.

Como señalan funcionarios del programa, la experiencia fortalece la praxis democrática y la relación dialógica entre representantes de organizaciones

campesinas y la Administración pública. En este sentido, se produce un crecimiento compartido de prácticas y procedimientos, desde los roles que cada involucrado(a) está llamado a cumplir. Los avances son motivadores y estimulan la replicación de algunas situaciones. Por ejemplo, es importante destacar hoy la existencia de un consenso entre los integrantes de estos Consejos de Desarrollo Local de que otras inversiones públicas debieran considerar la opinión de los(as) beneficiarios(as) y de las autoridades locales antes de decidir futuras inversiones.

VINCULOS SOCIEDAD CIVIL Y GESTION PUBLICA

La experiencia del programa PRODECOP IV REGION y la de sus instancias de participación, Consejo Superior y Consejos de Desarrollo Local, merecen ser destacadas como un paso adelante relevante en la generación de un nuevo tipo de política pública que potencie la participación de la comunidad organizada como un agente activo de su propio desarrollo.

Esta experiencia es meritoria al menos por los siguientes aspectos:

- Potencia el establecimiento de una relación horizontal y dialógica entre las organizaciones de campesinos y las autoridades y servicios públicos.
- Genera mecanismos más transparentes y democráticos de gestión de los programas públicos.
- Potencia la articulación regional – local descentralizada, desconcentrada y expedita para la implementación de programas de desarrollo.
- Fortalece la capacidad de actuar del municipio como agente del desarrollo económico local.

Potencia el establecimiento de una relación horizontal y dialógica entre las organizaciones de campesinos y las autoridades y servicios públicos.

Como queda en evidencia del relato de las características de este programa y de su diseño, la existencia de instancias como el Consejo Superior y los CDL permite el surgimiento de una relación horizontal que rompe con la práctica asistencialista de programas orientados a sectores tan

carenciados como es el sector campesino y con el riesgo de dinámicas clientelistas que pudieran supeditar el acceso a recursos al compromiso de determinadas lealtades políticas.

De hecho la participación en el CDL está establecida como una participación igualitaria en que cada representante tiene los mismos derechos a voz y voto sobre las decisiones que este cuerpo asume; por otra parte el período de dos años en que está contemplada la permanencia de los dirigentes en el CDL y la acción del componente de capacitación sobre el programa potencian el desarrollo no solo de participaciones calificadas, críticas y propositivas sino, como fue señalado, que llegan a compartir una visión estratégica sobre el desarrollo rural, la importancia de los procesos de modernización, la importancia de la participación de la comunidad organizada y el orden de prioridades en cuanto a los problemas que les aquejan.

En la medida que es el CDL el cuerpo “político” que toma las decisiones respecto de la asignación de recursos, la relación a su interior más que reproducir una lógica de “cliente” o “beneficiario” es de “socio” o “contraparte” lo que permite, como ya señalamos, una relación más igualitaria y que potencia el desarrollo de quienes participan.

Genera mecanismos más transparentes y democráticos de gestión de los programas públicos

De lo recién planteado se desprende que los CDL permiten una labor más transparente de monitoreo, supervisión o acompañamiento de las acciones emprendidas. Los dirigentes que participan en esta instancia, los equipos técnicos de los DDR tienen una relación cotidiana y permanente con los proyectos en terreno y desde esta experiencia pueden ir nutriendo al CDL de los antecedentes que permitan ir viendo los aciertos y errores cometidos, el avance, los tropiezos, los aprendizajes y los ajustes necesarios.

Complementa esta función el accionar del Consejo Superior que sanciona los lineamientos estratégicos y operativos de PRODECOP IV REGION y que también sesiona mensualmente, produciéndose así un control más democrático y efectivo sobre el avance de la política.

Potencia la articulación regional – local descentralizada, desconcentrada y expedita para la implementación de programas de desarrollo.

Esta experiencia resulta también interesante como modelo de descentralización y desconcentración de la acción pública. El diseño del programa al traspasar recursos y atribuciones para la asignación de recursos y diseño de la intervención al nivel local y al promover la participación en estas funciones a la comunidad organizada, permite una acción más efectiva por parte de la política de intervención.

El nivel regional se desconcentra de tareas de diseño específico de las intervenciones promoviendo un principio de subsidiariedad en favor de la propia comunidad que conoce mejor dónde y cómo intervenir y que formando parte de un consejo donde participan otros actores técnicos y políticos que operan en la escala local pueden hacer un efectivo monitoreo de los avances.

Otro tanto ocurre de acuerdo a los conceptos de descentralización en la medida que las funciones políticas de priorización de recursos no solo se trasladan a nivel local sino que también incorporan, como ya se dijo, a la comunidad organizada quedando el nivel regional del programa en funciones de soporte técnico-administrativo, apoyo y supervisión del avance con participación también relevante de agentes representativos de la comunidad.

Fortalece la capacidad de actuar del municipio como agente del desarrollo económico local

Finalmente, cabe destacar que el programa PRODECOP IV REGION a través de los CDL y también de los DDR aporta significativamente al fortalecimiento de los municipios, tradicionalmente carenciados de capacidades técnicas y recursos, para actuar adecuadamente en el cumplimiento de la función de ser un agente promotor del desarrollo económico local y el desarrollo productivo, que les encarga su Ley Orgánica Constitucional.

El programa al incorporar, diseñar y cofinanciar el Departamento Municipal de Desarrollo Rural, estableciendo para estos una estructura de apoyo a nivel provincial y regional y contribuir a su formación técnico profesional

mediante acciones de capacitación, instala en los municipios capacidades técnicas para hacer una contribución relevante en esta área, otro tanto al incorporar a los CDL que en su conformación dotan a la intervención municipal de una instancia clave para la dirección estratégica de la acción, generando, como ya se dijo, un actor de desarrollo.

CONCLUSIONES

En síntesis, cabe destacar que la experiencia que aquí se ha documentado resulta meritoria por varias razones, entre la cuales se mencionan las siguientes ideas fuerza sostenidas por sus promotores:

- Es una mesa de coordinación comunal-rural democrática y descentralizadora que fortalece la dinámica local y regional a partir de las demandas y necesidades de los campesinos y sus organizaciones.
- Es un canal único a nivel nacional de participación campesina mediante el contacto directo y permanente entre estos y la autoridad comunal.
- Es una instancia para el campesino de participación democrática local.
- Su ámbito de acción es a nivel de 12 comunas de las 15 existentes en la Región.
- Actualmente existe una participación en los 12 CDL de más de 60 representantes campesinos.
- Existen más de 40 representantes de instituciones públicas y privadas relacionadas con el agro que participan en los 12 CDL existentes en la Región.
- Al realizar este tipo de instancias se optimiza, fortalece y sustenta todas las acciones mencionadas para entregar mejores herramientas a los pequeños productores agrícolas de la Región, con el fin de mejorar su calidad de vida y situación socioeconómica.
- Contribuye a incentivar y motivar a un sector, tradicionalmente, marginado productivamente a trabajar en su entorno local e integrarlos socialmente al mercado del agro.
- Pareciera ser la única institución pública que traspasa fondos económicos para tales acciones en que institucionalmente está establecida la participación organizada de la comunidad en la toma de decisiones.

En ese sentido que, a juicio del documentador, resulta especialmente meritorio el que el programa PRODECOP IV REGION, al incorporar en el corazón de su estrategia a las instancias del Consejo Superior y de los Consejos de Desarrollo Local, hace efectivamente una apuesta por el desarrollo de un nuevo tipo de política de desarrollo que ubica a la comunidad organizada en el papel participativo deliberante que demanda la efectiva construcción de un modelo de desarrollo democrático y equitativo.

Como ya se dijo, es esta una apuesta relevante proyectada en escenario de 8 años de los cuales ya han sido cursados 4 años y que debiera proyectarse en su continuidad hacia el futuro. Cabe destacar en esta misma línea que los recursos que maneja este programa no son marginales, sumando 30 millones de dólares para toda la región y como ya se vio en estas dos comunas entre los recursos del programa y otros que han podido ser captados los DDR, se han asignado sobre los \$275 millones de pesos en tres años, contribuyendo significativamente a la superación de la pobreza y al desarrollo de sus comunidades.

Si bien es cierto, que el camino no ha estado libre de errores admitidos por sus propios participantes, cabe destacar que tras 3 ó cuatro años de operación el programa y sus instrumentos, particularmente los CDL han operado como un sistema que aprende. En su inicio la convocatoria a las organizaciones para participar en los CDL estaba librada al arbitrio de los alcaldes y partía de una situación, como ya se dijo, precaria en cuanto al desarrollo de estas, en la marcha a través de encuentros comunales, provinciales y regionales se ha ido consolidando un proceso organizativo de segundo y tercer grado en estos territorios, que debiera seguir avanzando para fortalecer y transparentar la legitimidad de la participación de los CDL.

Otro tanto ha venido ocurriendo con la capacitación y la formación de dirigentes de los campesinos de estas comunas los que han venido incrementando su dominio del programa para hacer un aporte sustancial al desarrollo de sus comunidades.

El mismo diseño de las intervenciones se reconoce como algo que se ha venido consolidando en el tiempo el aprendizaje sobre qué tipo de proyec-

tos tienen más capacidad de éxito o cuáles son sus factores críticos como conocimientos que surgen de la capacidad reflexiva sobre la acción que se genera en los CDL.

En ese sentido, cabe destacar también que cuando el programa PRODECOP IV REGION crea los CDL, crea un agente de desarrollo local, algo que teóricos como Albuquerque han denominado el “territorio como actor” o el “territorio socialmente organizado”, vale decir se constituye en una articulación de los agentes sociales, económicos, técnicos y políticos del territorio que a partir de poner en común sus intereses, recursos, competencias y voluntades en relaciones democráticas y responsables son capaces de consensuar una visión compartida sobre el desarrollo de su localidad, la estrategia para promoverla y desarrollar acciones relevantes consecuentes con esta visión.

Por supuesto, el camino no está todo andado, a juicio del documentador, estas experiencias debieran replicarse³, dotarse de más recursos y proyección temporal, avanzar en la formación en planificación estratégica de sus integrantes, integrándose más plenamente en los procesos de elaboración de PLADECOS, incorporando vínculos más expeditos con los Consejos Comunales y la Gobernación Provincial, en una integración con más capacidad decisoria por parte de los agentes técnicos convocados y sobre todo avanzando en su sistematización, evaluación de impacto y en la continuidad del proceso organizativo a nivel comunal, provincial y regional actualmente en curso.

3 de hecho esto pareciera estar ya ocurriendo con el programa MAS REGION que se estaría implementando en esta región impulsado por la Intendencia Regional