

**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
Facultad de Ciencias Agronómicas  
Escuela de Agronomía

MEMORIA TÍTULO

**ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL PROCESO DE POSTULACIÓN, SELECCIÓN  
E IMPLEMENTACIÓN DEL BONO DE RIEGO CAMPESINO.  
CASO DE ESTUDIO COMUNA DE OVALLE**

MARCO ANTONIO ARAVENA GARCÍA

Santiago, Chile  
2005

**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
Facultad de Ciencias Agronómicas  
Escuela de Agronomía

**ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL PROCESO DE POSTULACIÓN, SELECCIÓN  
E IMPLEMENTACIÓN DEL BONO DE RIEGO CAMPESINO.  
CASO DE ESTUDIO COMUNA DE OVALLE**

Memoria para optar al Título  
Profesional de Ingeniero en Recursos  
Naturales Renovables

MARCO ANTONIO ARAVENA GARCÍA

**PROFESOR GUÍA**

Sra. Rosa Garay-Flühmann.

Profesor de Estado en Biología y Ciencias Naturales M. ES., Ph. D.

**Calificaciones**

7.0

**PROFESORES CONSEJEROS**

Sr. Alejandro León Stewart

Ingeniero Agrónomo, Ph. D. (c)

6.5

Sr. Werther Kern Falcón

Ingeniero Agrónomo, MBA.

5.5

Santiago, Chile.

## **AGRADECIMIENTOS**

Concluir y finalizar un trabajo como el que aquí se expone no hubiese sido posible sin la intervención y colaboración de distintas personalidades, quiénes movidos por un desinterés permitieron obtener un resultado más allá de lo pretendido en un inicio.

En primer lugar es preciso dar especiales agradecimientos al Sr. Roberto Cerda y funcionarios de INDAP (Nacional, La Serena y Ovalle) por el recibimiento y disposición a contestar las entrevistas efectuados durante el trabajo de campo.

En segundo lugar, deseo dar mis más sinceros agradecimientos a la ayuda oportuna, colaboración prestada y orientación entregada por la profesora “Rosita” Garay-Flühmann, quien demostró un apoyo total al trabajo investigativo.

En tercer lugar, esto no serían agradecimientos si no tuviese la oportunidad de agradecer a mis entrañables amigos y otras personas que me alentaron a seguir adelante con la presente memoria.

Finalmente, a mi abuelita, padres y hermanos les doy un especial e infinito agradecimiento ya que si no fuera por ellos, el presente trabajo no tendría el cariz que posee y por otra parte yo no sería la persona que soy en la actualidad.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN</b> .....	<b>4</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
<b>Objetivo General</b> .....	<b>8</b>
<b>Objetivos Específicos</b> .....	<b>8</b>
<b>I. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA</b> .....	<b>9</b>
<b>A. Comuna de Ovalle</b> .....	<b>9</b>
a. Características demográficas .....	9
b. Infraestructura de riego .....	11
c. Actividad silvoagropecuaria .....	13
<b>B. Políticas Públicas</b> .....	<b>14</b>
a. Política de desarrollo agrícola.....	17
b. Política de riego: 1974 - 2003 .....	19
<b>C. Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP</b> .....	<b>20</b>
a. INDAP: 1997 - 2003 .....	22
<b>D. Métodos Cualitativos</b> .....	<b>26</b>
a. Técnicas cualitativas .....	27
b. Selección de informantes .....	29
c. Análisis de datos cualitativos.....	30
<b>II. MATERIALES Y MÉTODO</b> .....	<b>32</b>
<b>A. Materiales</b> .....	<b>32</b>
a. Fuentes primarias de información.....	32
b. Fuentes secundarias de información .....	32
<b>B. Método</b> .....	<b>33</b>
a. ¿Por qué un caso de estudio? .....	33
b. Los elementos constitutivos.....	34
c. Unidades de análisis.....	34
d. Muestra y selección de la muestra .....	36
e. Metodología: de la teoría a la <i>praxis</i> .....	37
<b>III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN</b> .....	<b>40</b>

<b>A.</b>	<b>Bono de Riego Campesino - BRC .....</b>	<b>40</b>
a.	Objetivo del Bono de Riego Campesino.....	40
b.	Perfil del Beneficiario del Bono de Riego Campesino .....	42
<b>B.</b>	<b>Proceso de Postulación del Bono de Riego Campesino .....</b>	<b>44</b>
a.	Actores en el proceso de postulación.....	44
b.	Proceso de postulación.....	45
<b>C.</b>	<b>Proceso de Selección del Bono de Riego Campesino .....</b>	<b>50</b>
a.	Actores en el proceso de selección .....	50
b.	Proceso de selección .....	51
<b>D.</b>	<b>Proceso de Implementación del Bono de Riego Campesino .....</b>	<b>55</b>
a.	Actores en el proceso de implementación.....	55
b.	Proceso de implementación .....	56
<b>E.</b>	<b>Proceso General del Bono de Riego Campesino .....</b>	<b>59</b>
a.	Clientelismo .....	59
b.	Democracia .....	61
c.	Validación social.....	62
d.	Campesino - Productor agrícola - Empresario agrícola .....	64
e.	Modernización agrícola .....	69
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>72</b>
<b>V.</b>	<b>LITERATURA CITADA.....</b>	<b>75</b>
	<b>APÉNDICE I.....</b>	<b>81</b>
	<b>APÉNDICE II.....</b>	<b>83</b>
	<b>Protocolo de Entrevista .....</b>	<b>83</b>
	<b>Ejemplo Analítico.....</b>	<b>84</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1:</b> Distribución de la fuerza laboral e inactivos, en zonas urbano y rural. ....	10
<b>Cuadro 2:</b> Modelos analíticos de las políticas públicas .....	16
<b>Cuadro 3:</b> N° de obras beneficiadas por el BRC por sector productivo en la Comuna de Ovalle (1997-2003).....	24
(*) Sin información: no se tienen antecedentes de acuerdo a la base de datos proporcionada por INDAP.....	24
<b>Cuadro 4:</b> N° de obras financiadas por el BRC en la Comuna de Ovalle (1997-2003).....	25
<b>Cuadro 5:</b> Características de algunas técnicas cualitativas.....	28
<b>Cuadro 6:</b> Dimensiones de análisis de entrevistas en el contexto de la investigación.....	35
<b>Cuadro 7:</b> Categorías de análisis de entrevistas en el contexto de la investigación .....	35
<b>Cuadro 8:</b> Conceptos emergentes en la investigación .....	36
<b>Cuadro 9:</b> Resumen de entrevistas en el contexto de la investigación .....	37
<b>Cuadro 10:</b> Información que es contemplada en el Formulario Único de Postulaciones .....	47
<b>Cuadro 11:</b> Información del proyecto sujeto a inversión del BRC.....	48
<b>Cuadro 12:</b> Criterios de selección de la propuesta técnico económica.....	52
<b>Cuadro 13:</b> Costo promedio del BRC en la Comuna de Ovalle (1997 – 2003).....	53
<b>Cuadro 14:</b> Modalidad de ejecución de las obras del BRC entre 1997 - 2003 .....	57

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Localización de la Comuna de Ovalle.....	11
<b>Figura 2:</b> Porcentaje de obras entregadas por el BRC en la Comuna de Ovalle (1997-2003)....	24
<b>Figura 3:</b> Resumen del proceso de Postulación al BRC entre 1997 - 2003 .....	50
<b>Figura 4:</b> Resumen del proceso de Selección del BRC entre 1997 - 2003 .....	55
<b>Figura 5:</b> Resumen del proceso de Implementación del BRC entre 1997 - 2003 .....	59

## **RESUMEN**

En esta investigación se realizó un análisis crítico de los procesos de postulación, selección e implementación del instrumento de subsidio estatal “Bono de Riego Campesino”, en la Comuna de Ovalle (IV Región de Chile), entre los años 1997 y 2003. Este instrumento estatal promueve entre otras cosas la incorporación de obras de riego intrapredial en pequeños productores agrícolas. La Comuna de Ovalle, como caso de estudio, manifiesta una condición distintiva para realizar la investigación al presentar un clima privilegiado para la actividad agrícola, una infraestructura de riego única en Chile (“Sistema Paloma”), políticas de gobierno orientadas a consolidar la actividad agrícola y cifras distintivas de pobreza.

Metodológicamente se utilizaron entrevistas semiestructuradas y notas de campo como técnicas fundamentales para la recolección de datos primarios. Estas entrevistas fueron realizadas a funcionarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en las ciudades de Ovalle, La Serena y Santiago, representando los niveles institucionales administrativos comunal-provincial, regional y nacional, respectivamente. Además, se complementó y contrastó la evidencia empírica de esta investigación con publicaciones emitidas por organismos como la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), universidades y agencias de gobierno, entre otras.

Los resultados obtenidos mostraron por una parte una investigación de carácter exploratorio, emergiendo temas como democracia, clientelismo y modernización agrícola, y por otra parte arrojaron un análisis del proceso de adjudicación del Bono de Riego Campesino, en torno a los criterios de elección y parámetros utilizados.

### **Palabras claves:**

INDAP (Chile) – Políticas Públicas - Métodos Cualitativos – Modernización Agrícola – Campesino – Productor Agrícola – Empresario Agrícola

## SUMMARY

This investigation presents the result of a critical analysis of the application, selection, and implementation processes related to the "*Bono de Riego Campesino*", a state-sponsored subsidy aimed at poor farmers in the Country of Ovalle, (IV Region of Chile). The time period considered were the years between 1997 - 2003. This state subsidy promotes incorporation of intrapredial irrigation technology. The Country of Ovalle as a case study was chosen due to unique conditions: high rural poverty levels, a well-suited climate for agricultural activity, a unique large-scale irrigation infrastructure in Chile ("*Sistema Paloma*") and government policies aimed to consolidate the agricultural activity.

Semistructured interviews and field notes were used as primary data collection. These interviews were directed at INDAP administrative level employees at the Comunal-Provincial, Regional, and National levels. In addition, the empirical evidence of this investigation was complemented and contrasted with publications from various sources (e.g. universities, governmental agencies, Food and Agricultural Organization –FAO-).

Results indicate that aspects like democracy, clientelism, and agricultural modernization are key factors present at all stages of the process under study.

### **Key words:**

INDAP (Chile) – Public Policies - Qualitative Research – Agricultural Modernization– Peasant – Small Farmer – Entrepreneur Agricultural

## INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se presenta a continuación propone una mirada reflexiva y retrospectiva de un instrumento de subsidio estatal y sus respectivos procesos de postulación, selección e implementación. La peculiaridad de este trabajo sobre otros de similares características radica en su naturaleza metodológica y analítica. Se emplean entrevistas semiestructuradas como técnica fundamental para la recolección de datos y se construye un análisis sobre la base de información proveniente del cuerpo administrativo que ejecuta dicho instrumento.

El Bono de Riego Campesino (BRC) es un instrumento estatal, orientado entre otras cosas, a financiar proyectos intraprediales relacionados con riego. La institución que ejecuta este subsidio es el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura de Chile. Durante los procesos de postulación, selección e implementación el subsidiado (o cliente) debe sortear una serie de exigencias técnicas, legales y socioeconómicas para lograr implementar el proyecto en su explotación agrícola. El BRC ha sido distinguido por incorporar áreas no cultivables por la falta de agua (Chile Riego, 1999).

Las características propias del BRC motivan su investigación, ya que se relaciona con el recurso hídrico, incentiva un sector económico importante para el país como la agricultura<sup>1</sup> y mantiene como grupo objetivo a agricultores tradicionales y pequeños, quienes han visto limitada su competitividad debido a la escasez en capital y trabajo (Ramírez, 2000) y por consecuencia, desencadenado cambios tanto en el patrón de uso de la tierra como el rendimiento de cultivos (Kay, 1996). La contextualización de los elementos ya enunciados en un área de estudio como la Comuna de Ovalle, IV Región de Chile, observa una condición difícil de replicar en otra zona del país, transformándose en un contexto interesante de estudio. Entre las singularidades que ofrece la Comuna se encuentra la alta productividad agrícola basada en las condiciones climáticas, presentando un ambiente semi-árido con una marcada estacionalidad en las precipitaciones, la existencia en la zona del sistema interconectado de embalses Recoleta, Cogotí y Paloma llamado “Sistema Paloma” (Cortés, 1997) y el incentivo por parte de las autoridades de gobierno hacia una economía regional sustentada en la agricultura.

---

<sup>1</sup> En Chile, entre 1975 y el 2000 el sector agrícola ha aportado un promedio anual de \$ 1.483.736 millones -\$ del 2005-, equivalente al 6,3% del Producto Interno Bruto Nacional (Banco Central de Chile, 2001).

Para abordar y exponer este trabajo bajo una organización simple y clara, se utilizó un modelo estructural conformado por cuatro capítulos: a) marco de referencia, b) materiales y métodos, c) análisis crítico y discusión de los procesos de postulación, selección e implementación y d) conclusiones.

El primer capítulo, está constituido por un marco de referencia integrado por distintas temáticas que circunscriben y dan un cimiento teórico a la investigación. Las temáticas exhibidas incluyen una caracterización de la Comuna de Ovalle, una síntesis en torno a las políticas públicas, una descripción de INDAP y una recopilación bibliográfica de la utilización de métodos cualitativos en investigaciones sociales.

El segundo capítulo, corresponde a la descripción de los materiales y métodos empleados en la investigación. La utilización de métodos cualitativos con especial énfasis en las entrevistas proporcionan un aporte epistemológico al mundo agronómico, debido al poco conocimiento que se tiene de estas técnicas.

El tercer capítulo, se caracteriza por ser un elemento gravitante dentro del documento, ya que muestra cabalmente el análisis descriptivo de la investigación, dejando ver el carácter exploratorio y distintivo del trabajo científico.

El cuarto capítulo, corresponden a las conclusiones del trabajo desarrollado, en esta sección queda manifiesta la contribución inherente del presente trabajo al conocimiento científico. Los tópicos abordados y métodos empleados ofrecen una dimensión que normalmente no es realizada por quienes tienen la tarea de analizar o evaluar estos instrumentos estatales.

El diseño de la presente investigación propone una mirada singular, ya que construye una realidad desde quienes tienen en sus manos la misión de ejecutar un instrumento estatal, que busca subsanar las condiciones adversas de los desfavorecidos en materia agrícola y de riego.

La presente memoria se inserta en un proyecto de investigación desarrollado al interior del Departamento de Ciencias Ambientales y Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile y el IADIZA-CRICYT de Mendoza, Argentina. El proyecto midió el impacto de la inversión pública en infraestructura de riego para la superación de la pobreza (*“A Comparative Study of Modern Irrigation Water and Rural Poverty in the Limarí Basin, Chile and the Tunuyán Basin, Argentina: Institutional and Aspects”*), financiado por la organización International Water Management Institute (IWMI).

### **Objetivo General**

Analizar descriptivamente el proceso de postulación, selección e implementación del Bono de Riego Campesino vía INDAP en la Comuna de Ovalle, perteneciente a la IV Región de Coquimbo, entre los años 1997 - 2003.

### **Objetivos Específicos**

Describir el proceso de postulación, selección e implementación del Bono de Riego Campesino vía INDAP en la Comuna de Ovalle, entre los años 1997 - 2003.

Establecer las relaciones de los elementos constitutivos **en** las distintas etapas el proceso de postulación, selección e implementación del Bono de Riego Campesino.

Establecer las relaciones de los elementos constitutivos **entre** las distintas etapas el proceso de postulación, selección e implementación del Bono de Riego Campesino.

## I. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

### A. Comuna de Ovalle

La Comuna de Ovalle pertenece a la Provincia de Limarí, IV Región de Chile, y se distingue de otras comunas pertenecientes a la región por presentar singularidades demográficas, elementos únicos en infraestructura de riego y una actividad económica próspera concentrada en la agricultura. Estas particularidades, en localidades como Ovalle, son componentes ineludibles cuando se ejecutan o estudian instrumentos de subsidio estatal orientados al sector agropecuario.

En la caracterización de la Comuna de Ovalle se tomaron como referentes cifras oficiales correspondientes a los últimos censos nacionales (Censo Nacional de Población y Vivienda del 2002 y Censo Nacional Agropecuario 1996/1997), además de contemplar otras publicaciones que aportan elementos sustantivos para entender la realidad comunal.

#### a. Características demográficas

La Región de Coquimbo la habitan 603.200 personas, de las cuales sólo el 26% vive en la Provincia de Limarí con una densidad poblacional de 11,5 hab/km<sup>2</sup>, mientras la Comuna de Ovalle representa a escala regional el 16,3% con una densidad de 25,6 hab/km<sup>2</sup> (INE, 2002).

La población de la Provincia de Limarí se compone en un 49,4 % por hombres y 50,6 % por mujeres, es decir 77.087 y 79.071 personas respectivamente, con un índice de masculinidad<sup>2</sup> de 97,5. Esta Provincia es principalmente urbana, ya que el 61,6% vive bajo esa condición, mientras que el 38,4% vive en zonas rurales. Ovalle por su parte, sigue la misma tendencia a las cifras anteriores, donde el 75,2% (73.790 hab.) vive en la urbanidad y el restante 24,8% (24.299 hab.) en la ruralidad (INE, 2002). La fuerza laboral o población económicamente activa (PEA)<sup>3</sup> de la comuna alcanzan en términos absolutos 48.554 habitantes (Cuadro 1) concentrando el 76% en la urbanidad y el restante 24% en la ruralidad (INE, 2002). Se deduce por lo tanto, que el

---

<sup>2</sup> Índice de Masculinidad = (hombres / mujeres) \*100

<sup>3</sup> La Población Económicamente Activa (PEA), está referida a la población con edad mayor o igual a los 15 años, que está dentro de la Fuerza de Trabajo ya que hay personas con edad mayor o igual a 15 años que no ejercen actividad económica. A este grupo que se encuentran en la Fuerza de Trabajo, se les denomina Inactivos. Dentro de este grupo están aquellas personas que realizan quehaceres en su hogar, los que estudian y no trabajan, pensionados o jubilados y sin trabajar, incapacitados permanentes para trabajar y otras situaciones como los encarcelados o religiosos (INE, 2002).

empleo en Ovalle se concentra en la zona urbana con los sectores terciarios como servicio, comercio y construcción<sup>4</sup>, mientras que el sector rural el empleo se concentra en la actividad agrícola con una fuerte estacionalidad (República de Chile, 2004).

**Cuadro 1:** Distribución de la fuerza laboral e inactivos, en zonas urbano y rural.

Clasificación Geográfica	PEA (%)			Inactivo (%)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Región de Coquimbo	48,4	38,6	9,8	51,6	39,3	12,2
Provincia Limarí	47,2	30,4	16,8	52,8	30,7	22,1
Comuna de Ovalle	49,5	37,5	12,1	50,5	37,6	12,9

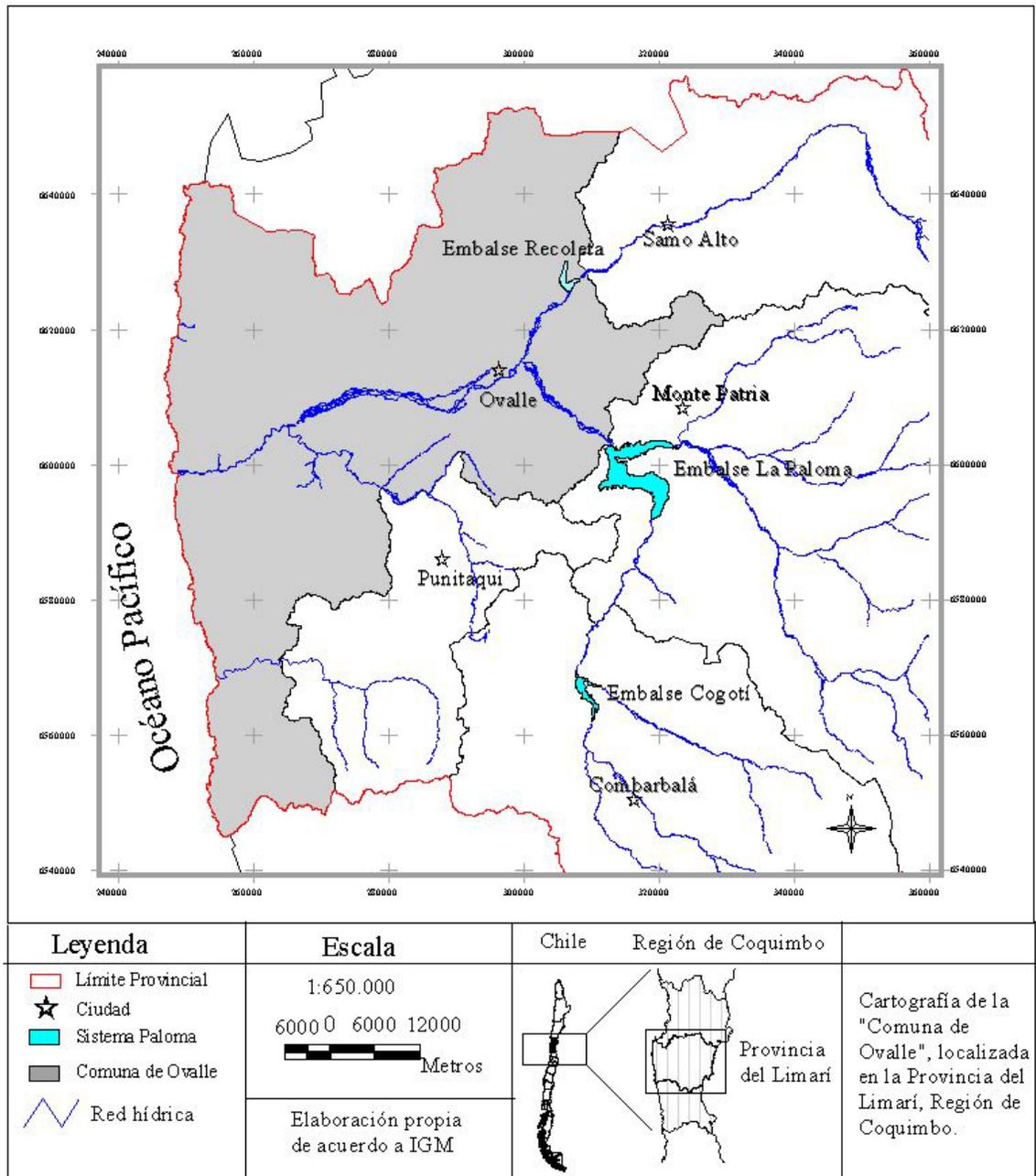
**Fuente:** INE, 2002.

Desagregando la PEA por rama de actividad económica se observa en Ovalle que la agricultura, ganadería, caza y pesca concentran el 30,6% de está seguida por el comercio con un 30,2% (INE, 2002).

En el tema de pobreza, Echeverría (2003) ha detectado una relación directa entre ruralidad y el emplazamiento de los pobres, ya que éstos se ubicarían en lugares rurales con escaso potencial agrícola, incluyendo zonas degradadas o semiáridas. En Chile entre los años 2000 y 2003, la pobreza rural ha descendido en todas las regiones del país, las regiones con mayores avances (reducción de pobreza) han sido las Regiones de Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, del Maule, Metropolitana y Araucanía (Mideplan, 2004).

La población en el 2003, en situación de pobreza fue de 18,8% a escala nacional (2.907.700 personas aprox.) sin distinción de urbano o rural. La Región de Coquimbo, no fue distinta a la tendencia nacional en cuanto a la evolución de la pobreza e indigencia, desde la década de los '90s ésta ha presentado una importante disminución, pasando de 25,2% en el 2000 a 21,7% en el 2003 (Mideplan, 2004). Sin embargo, la Comuna de Ovalle entre los años 1998 y 2000 presentó un aumento de la población pobre de 2,5%, con un aumento principalmente de los pobres no indigentes y un aumento de los pobres de indigentes del 16% (Mideplan, 1998 y 2000).

<sup>4</sup> La condición de Capital provincial de Ovalle ha impulsado el desarrollo de comercio y servicios, por sobre las otras comunas que conforman la Provincia del Limarí (República de Chile, 2004).



**Figura 1:** Localización de la Comuna de Ovalle  
**Fuente:** Elaboración Propia

### b. Infraestructura de riego

Se ha mencionado al inicio de este capítulo la presencia en la zona de elementos distintivos en infraestructura de riego, asociados a un sistema interconectado de embalses. Las primeras

obras concluyeron en el año 1930 y 1940 con la construcción de los embalses Recoleta y Cogotí respectivamente, mientras las del embalse Paloma finalizó en 1974 (Cortés, 1997). El funcionamiento conjunto de los tres embalses conforman el llamado “Sistema Paloma”, el cual capta, acumula, regula y distribuye el recurso hídrico de origen nival, para riego en la Provincia del Limarí. El embalse Recoleta almacena aguas que fluyen por el río Hurtado; el embalse Cogotí acumula de la confluencia del río Pama y Cogotí; el embalse Paloma del río Huatumale, Grande, Rapel y Pedregal (Figura 1).

El Sistema Paloma permite beneficiar una superficie de riego de 51.325 ha y el volumen de agua almacenado en los tres embalses permiten una regulación estacional e interanual del recurso hídrico, manteniendo una seguridad de suministro del 85% (Ministerio de Obras Públicas, 2002). El sistema interconectado almacena 1.000 millones de m<sup>3</sup> con una seguridad en riego por cuatro años que beneficia principalmente a la actividad agrícola (Cortés, 1997).

La razón para construir obras de regadío de gran envergadura a lo largo del país radica en un interés por manejar y gestionar el sistema hídrico en la cuenca. Sin embargo, las primeras obras a nivel nacional nacieron en 1914 con el afán de dar acogida a los numerosos obreros desempleados producto del cierre de las salitreras. En la Región de Coquimbo las obras de regadío surgen por distintas razones: el embalse Cogotí nace en atención a la prolongada sequía que azotó la zona en 1925 (Morales, 1961), las obras del Recoleta se orientaron a disminuir la cesantía laboral de 1931 (Montt, 1939) y la construcción del embalse Paloma alude como una necesidad de mejorar las áreas de riego existentes, abastecidas hasta ese entonces por los cauces naturales y los canales existentes (Cortés, 1997).

La inversión económica total de las tres obras, al finalizar su construcción, arrojaron montos aproximados de \$10.746, \$14.140 y \$10.334 millones (cifras expresadas en \$ del 2005), para los embalses Recoleta, Cogotí y Paloma respectivamente (República de Chile, 1970). En los años ‘60s la construcción de este tipo de obras mostraba una relación directa con la disminución de la pobreza, producto del aumento de las tierras cultivables y un mayor requerimiento de mano de obra asociada a tal aumento (Morales, 1961). La inversión fiscal en infraestructura de riego entre 1970 y 1990, se orientó hacia un programa complementario basado en subsidios, con el propósito de incorporar nuevas superficies al riego con obras anexas como por ejemplo la construcción o mantención de canales de regadío (Portilla, 2000).

La infraestructura de riego ofrece beneficios indirectos relacionados con el desarrollo regional con un alcance económico y social, además de crear nuevos polos de desarrollo o

reforzar los existentes (República de Chile, 1970). Sin embargo, las grandes obras de regadío, rara vez han beneficiado a pequeños agricultores, en cambio las inversiones en pequeñas obras (p. ej. microriego) o la introducción de mejoras tecnológicas (p. ej. riego por goteo o aspersión) resultan más auspiciosos en la agricultura de menor tamaño (Echeverría, 2000).

Las grandes obras de riego representan un acto consciente con miras a aumentar la producción y creación de empleos, posibilitando la superación de la pobreza. Esta política es una expresión más de la política socioeconómica del gobierno, destinada a una mayor equidad (pagan menos los que menos tienen) y aumento macroeconómico medido a través del Producto Interno Bruto (PIB) (Schulbach, 1995).

### **c. Actividad silvoagropecuaria**

La Provincia del Limarí concentra el 50,2% de la superficie dedicada a los cultivos a escala regional. Esta provincia presenta una superficie de 1.355.290 ha de las cuales el 90% corresponden a superficie agropecuaria, y en la comuna de Ovalle existen 322.700 ha, equivalente al 84,2 % de la superficie comunal (INE, 1997). Los factores que han potenciado la actividad agrícola en la zona son los embalses, la infraestructura de riego estimulada por el Estado, el mejoramiento de la red vial y portuaria, la inversión privada en packing, la inversión en cultivos de mayor rentabilidad y, no menos importante, las condiciones climáticas que permiten el desarrollo de cultivos anuales de cereales (trigo y maíz), chacras (porotos y papas), hortalizas (pimentón, sandía, melón, ají, tomate entre otros) y frutales (uva, duraznos, nectarines, cítricos y paltos) (Rolando, 2003).

La comuna de Ovalle observa una predominancia agrícola y comercial, expresando una fuerte tendencia productiva en el rubro hortícola y explotación caprina. La comuna adquiere la relevancia agrícola en la década de los '70s al incorporarse en el modelo exportador de la economía, decantado en el incremento del proceso industrializador de la uva pisquera y algunos frutales (República de Chile, 2004).

En Ovalle de acuerdo a cifras oficiales hacia 1997, el principal grupo de cultivo, se concentró en forrajeras con un 50% de la superficie comunal cultivada, seguida por las viñas con un 16% y los frutales con un 13% (INE, 1997), siendo los limoneros y paltos de mayor importancia. Las hortalizas y flores representan el 42% de la superficie regional en esta materia.

La Región de Coquimbo tiene 306.022 cabezas de ganado caprino, de las cuales la Provincia de Limarí aporta con el 48,5% del ganado caprino de la región y el 20,4% del total del país,

mientras que Ovalle contribuye con el 10% y 5% a nivel regional y nacional respectivamente (INE, 1997).

Las características climáticas de la zona en estudio se encuentran en una transición entre un clima mediterráneo desértico y semidesértico, como resultante de la interacción de tres factores: a) el anticiclón del Pacífico Sur-Oriental, b) la presencia de la Corriente de Humboldt en el Océano Pacífico y c) el relieve (Cordillera de los Andes y los cordones transversales), (Santibáñez, 1986, citado por Pouget *et al.*, 1996). El régimen de precipitaciones, se concentra en los meses de Junio, Julio y Agosto, llegando incluso a ser nulas en la época estival. La precipitación media anual varía entre los 100 y 200 mm, la pluviometría presenta un gradiente positivo desde la costa a la Cordillera de los Andes. El área de estudio experimenta frecuentemente períodos secos de cinco a seis años, mientras que los ciclos con lluvias son de máximo dos (León y Aldunce, 2002).

La temperatura media máxima del mes más cálido (Enero) alcanza un valor de 30°C en los valles interiores, 23°C en la Cordillera de los Andes y en la costa 25°C. La radiación solar posee un comportamiento similar al de la temperatura. Los mayores valores se presentan en los valles interiores, en los cuales existen comunas como Ovalle y Punitaqui, que en un año los días despejados pueden alcanzar a 300 rad, hacia la costa los valores disminuyen, producto de la abundante nubosidad.

## **B. Políticas Públicas**

La mirada analítica que gira en torno a las políticas públicas se remonta a tiempos inmemoriales de la humanidad, en la antigüedad romanos y griegos estudiaban y reflexionaban estas materias. En tiempos actuales aún sigue siendo motivo de raciocinio y es común observar que politólogos centren sus trabajos en la descripción, análisis o evaluación de las políticas públicas<sup>5</sup>.

El logro de un estudio que tenga como objeto el análisis de las políticas públicas, se obtiene gracias al conocimiento que se tenga de sus medios y fines, es decir las acciones a realizar y los objetivos a alcanzar (Lahera, 1987). Sin embargo, la definición que se acuñe de las políticas públicas, es un elemento no menos importante a la hora de iniciar una investigación, ya que

---

<sup>5</sup> Las ciencias políticas a contar de la década del '60 ha enfocado el interés de sus trabajos en el contenido mismo de las políticas más que en su proceso generación (Valdivielso, 2000).

circunscribe a la política en cuestión. De esta forma se presentan a continuación algunas definiciones:

- Lahera (1998) ha definido políticas públicas como “cursos de acción desarrollados por el gobierno con relación a un objeto determinado, que contribuyen a transformar las condiciones, en las que se desenvuelven las actividades de los individuos de diversos grupos sociales”. Existen distintos tipos de políticas: específicas y generales, directas e indirectas, universales y particulares.
- Tamayo (1997) ha definido políticas públicas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno los consideró prioritario”.
- Meny y Thoenig (1992) definen políticas públicas como “un programa de acción de una autoridad pública o el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público o legitimidad gubernamental”.
- Illanes (1991) precisa el concepto de políticas públicas como “las fronteras o límites dentro de los cuales deberá desenvolverse una acción. Por lo general éstas son políticas explícitas, es decir, se basan en orientaciones y lineamientos generales, en normativas y reglamentos específicos”. La política sectorial corresponde a un conjunto de reglas básicas, principios de organización y procedimientos fundamentales, establecidos por un gobierno de acuerdo con su realidad física, social y económica, con el propósito de contribuir al desarrollo integral de dicho país (Fox, 1970, citado por Magnani, 1997).

Las políticas públicas, independiente a la definición que se haga alusión, identifican distintos elementos comunes: un objeto relativo a un problema que va a ser afectado, un curso de eventos deseados, una línea de acción seleccionada, una declaración de propósitos e intenciones y una implementación de dichas intenciones (Ranney, 1968, citado por Nef, 1991). En el trazado de lineamientos generales para la consecución de objetivos preestablecidos y enmarcados con los valores de la sociedad se está haciendo política (Magnani, 1997) y la presencia explícita de ella se manifiesta a través de disposiciones escritas o prácticas burocráticas (Tamayo, 1997).

Es importante destacar lo señalado por Nef (1991), quien identifica “una relación entre los sistemas socioeconómicos, políticos y las políticas públicas, ya que éstas últimas representan expresiones de una situación política más amplia y una correlación entre las fuerzas sociales”, donde además subyacen implícitamente la constelación concreta y singularizada de actores, con diversos objetivos, recursos y grados de poder.

En una investigación realizada por Nef (1991) pudo documentar los diferentes enfoques que distintos investigadores han utilizado para el análisis de las políticas públicas (Cuadro 2). Bajo este esquema, los modelos que serán de guía para la presente investigación debido a las características enmarcadas en ellas, son un modelo institucional y del proceso político, pero acotado a los elementos constitutivos (valores, estructuras, procesos y efectos/consecuencias).

**Cuadro 2:** Modelos analíticos de las políticas públicas

<b>Modelo</b>	<b>Descripción</b>
Institucional	De carácter jurídico, estudia la política pública dentro del carácter de los procedimientos y estructuras formales-legales.
Proceso político	El énfasis está hecho en las interacciones y conductas de los actores político-administrativos, más que en el propósito de sus acciones.
Teoría de los grupos	Estudia las políticas como la resultante del equilibrio de las interacciones de una pluralidad de intereses.
Teoría de las elites	La política es una expresión de los valores y las preferencias de los grupos gobernantes.
Racionalista	Es un enfoque macroeconómico, se concentra principalmente en la idea de la optimización de recursos, la idea del costo y beneficio.
Incrementalismo	Es un enfoque que busca los resultados satisfactorios.
Teoría de los juegos	Se centra en la estrategia de resolución de conflictos.
Teoría de los sistemas	Estudia la política como una respuesta producto de una organización frente a los insumos, provenientes de fuerzas actuando en su medio ambiente.

**Fuente:** Dye, 1981 citado por Nef, 1991.

Un análisis o evaluación de las políticas públicas admite diversas instancias donde desarrollarlo, pudiendo ser durante los procesos de formulación, implementación o evaluación de resultados de la política. Sin embargo, independiente a esto, el análisis traería como repercusión el diagnóstico certero de su eficiencia y facilitaría, por otra parte, su perfeccionamiento marginal mediante la detección de deficiencias y la sugerencia de soluciones alternativas (Lahera, 1987).

### **a. Política de desarrollo agrícola**

De acuerdo con Lacki (1988, citado por Peña 1997) es fácil aumentar la producción agropecuaria, mejorar los ingresos de los agricultores y elevar el nivel de vida de las familias rurales<sup>6</sup>, cuando éstas pueden acceder en forma oportuna a todos los factores que promueven el desarrollo agropecuario: “tierra abundante y de buena calidad; crédito desburocratizado, de largo y corto plazo, con bajas tasas de interés; insumos y equipos baratos, preferentemente subsidiados; tecnologías de alta productividad; asistencia técnica permanentemente; infraestructura económica social; seguro agrícola”. Aún cuando los elementos enunciados son importantes para desarrollar la actividad agrícola, no se ha mencionado el recurso hídrico como un factor de producción, sobre todo si se circunscribe a una realidad como la Comuna de Ovalle.

Ayala (1993) argumenta que la estrategia de desarrollo seguida por Chile ha provocado un cambio en la estructura productiva agrícola pasando de un sistema de cultivos extensivos a otros cultivos intensivos preferentemente de exportación como frutales o semillas de hortalizas. La rentabilidad de estos cultivos está asociada entre otros aspectos al abastecimiento y disponibilidad de agua, ya que resultan rentables en la medida que no sufran disminuciones importantes en rendimientos y calidad debido a la falta de agua, manifestando una alta sensibilidad la disponibilidad de agua.

Las políticas de desarrollo dirigidas hacia el sector campesino antes de 1990, se concentraban en tres líneas de acción: el programa de transferencia tecnológica, el programa de créditos y el programa de regularización de títulos de dominio, los dos primeros ejecutados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el último por el Ministerio de Bienes Nacionales. Estos tres programas se mantuvieron aislados de otras iniciativas estatales de directa relación con los beneficiarios y duplicaron acciones entre sí (Sotomayor, 1994). Estos programas tuvieron como grupo objetivo a agricultores con un “mayor potencial de desarrollo”. El reconocimiento de un “mayor potencial” alude a la existencia de un mínimo de condiciones sobre la base de los recursos económicos del beneficiario y por otra parte se manifiesta tácitamente que todos pueden contar con un “potencial de desarrollo”, pero sólo se hará el esfuerzo en aquellos que posean este mínimo, reflejando una lógica que minimiza el riesgo y maximiza la inversión.

---

<sup>6</sup> En los ‘80s y ‘90s el modelo de desarrollo sustentó la tesis que el mejoramiento de la calidad de vida de los actores de más bajos recursos se lograría a través del desarrollo y crecimiento económico del país y no por políticas redistributivas (Illanes, 1996).

En 1992 se crearon nuevas modalidades de funcionamiento que flexibilizaban y operacionalizaban los programas agrícolas, se diseñó un itinerario progresivo con diferentes etapas, por las cuales debe transitar los agricultores y que culmina con el egreso final de éstos (Sotomayor, 1994), esta racionalidad refleja la intencionalidad propia del Bono de Riego Campesino, analizado en los próximos capítulos.

El crédito agrícola ha sido una constante preocupación en aquellas instituciones estatales orientadas al desarrollo productivo. En Chile, INDAP ha tomado relevancia al promover esfuerzos concretos por modernizar su gestión mediante la informatización de la cartera crediticia. Entre las medidas desarrolladas destacan la creación del “Ejecutivo de Cuentas” en las oficinas locales y la generación de distintas alternativas financieras (p. ej. crédito básico, crédito a organizaciones y sistemas de ahorro).

El sector privado a fines de los ‘90s ha desempeñado un rol fundamental en el desarrollo agrícola caracterizado por la apertura de mercados y liberalización económica con acuerdos internacionales. La fruticultura, industria forestal y agroindustria se adecuaron a las reformas y ajustes de los nuevos tiempos, en el dinamismo del modelo exportador. Sin embargo, los cereales y leguminosas de grano han tenido que enfrentar el impacto negativo de la apertura, debido a la menor flexibilidad ante una modernización agrícola (Portilla, 2000).

Las nuevas líneas que se crearon en el 2000 para fomentar y consolidar al sector apuntaron al desarrollo tecnológico, créditos, riego, forestación, articulación con mercados y articulación con el sector agroindustrial (Portilla, 2000). Desde entonces, la iniciativa estatal en materia agrícola ha estado en directa relación con el proceso de reconversión agrícola, en que una serie de cultivos han dejado de ser rentables económicamente, especialmente aquellas producciones en terrenos de secano<sup>7</sup>. La inversión en riego ha facilitado la reconversión, otorgando mayores opciones en créditos, acceso a tecnologías y mejoras hacia cultivos más rentables y variados. Este “cambio” se alcanzó con modificaciones progresivas de los instrumentos dirigidos hacia el sector agrícola (específicamente campesino), estableciéndose una configuración de proyectos integrados propendientes a un desarrollo agrícola y rural.

---

<sup>7</sup> Si se considerará como supuesto en aquellas hectáreas de secano que se dejan de cultivar, una fracción se utiliza en plantación de frutales y la otra parte no se cultiva, la tasa de sustitución sería cuatro, es decir por cada hectárea que se plantó un frutal se dejaron de cultivar cuatro hectáreas de cultivo anuales (Rojas y Coydan, 2004).

## **b. Política de riego: 1974 - 2003**

En Chile, a partir de 1973, el desarrollo de una infraestructura de riego manifestó una fuerte reducción presupuestaria por parte del gobierno (ODEPA, 1994). Ninguna obra grande ni mediana fue construida entre 1974 y 1989, ya que “la construcción de obras de regadío sería responsabilidad del sector privado”. Bajo estas condiciones el aumento de la superficie de riego quedó estancada (ODEPA, 1994). Hasta 1986 la Dirección de Riego<sup>8</sup> protagonizó el mejoramiento, rehabilitación y construcción de las obras iniciadas antes de 1973<sup>9</sup> (Anguita, 1998).

En 1981 se promulga el nuevo Código de Aguas a través del Decreto Fuerza Ley N° 1.122, el cual desarrolla entre otras cosas el concepto de derechos de aprovechamiento de agua. Se crea por tanto, un mercado del agua, a través del derecho de aguas y el derecho de uso sobre éstas. Con el nuevo código la propiedad del agua pasa de ser un derecho real administrativo y caducable en la concepción de su uso, a un derecho civil sin limitación respecto a su uso.

En 1985 se produce un vuelco en la política de riego al promulgarse la Ley N° 18.450, la que establece, norma y fija incentivos de fomento al riego intrapredial y extrapredial. Este incentivo a la inversión en infraestructura de riego, ha permitido incorporar nuevas superficies de riego. Hasta principios de 1990 esta normativa estuvo dirigida más bien a los grandes productores, mientras que en la década de los ‘90s se procuró beneficiar a la mayor cantidad de agricultores medianos y pequeños (ODEPA, 1994).

A partir de 1990 se desarrolla un Programa para las Grandes Obras de Regadío y otro Programa para la Rehabilitación de Obras Medianas y Menores (PROMM), que buscan rehabilitar y construir obras hidráulicas mezclado con un componente de desarrollo agrícola (tecnificación, apoyo crediticio y asistencia técnica). Por otra parte, INDAP desarrolló un programa de apoyo a los pequeños productores, que incluyó financiamiento y crédito para

---

<sup>8</sup> Este organismo estatal pertenece al Ministerio de Obras Públicas, y que posteriormente pasó a denominarse Dirección de Obras Hidráulicas (DOH).

<sup>9</sup> Facultado mediante el Decreto Fuerza Ley N° 1.123 de 1981.

estudios y desarrollo de pequeñas obras intraprediales, en terrenos menores a 12 Hectáreas de Riego Básico (HRB)<sup>10</sup>.

Durante la década de los '90s el Ministerio de Obras Públicas se preocupó de las grandes y medianas obras<sup>11</sup>, mientras que las obras pequeñas se tramitan a través del Decreto Fuerza Ley N° 18.450 mediante la Comisión Nacional de Riego (CNR), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Fondo de la Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Estos cambios apuntan a una diversificación y focalización de la ayuda estatal hacia los agricultores.

Desde mediados de la década de los '90s los proyectos de riego han sido enfocados dentro de una perspectiva económica y social, considerando que el desarrollo de las obras provocan una mayor tecnificación, y que desencadenan a su vez un desarrollo agrícola. Esto ha traído como consecuencia el desarrollo de nuevas técnicas de riego, el cambio en el uso del suelo y en los sistemas de cultivo (Portilla, 2000).

### **C. Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP**

El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, es una institución estatal de carácter descentralizado, que se encuentra al amparo del Ministerio de Agricultura. La creación de la institución<sup>12</sup> se produce en 1964, cuando las políticas de desarrollo de aquel entonces exigían la presencia de un organismo que se hiciera cargo del proceso reformador del sector agrícola, denominado Reforma Agraria, es decir, surge como un actor fundamental y necesario para el proceso reestructurador de la agricultura.

INDAP en la década de los '90s, ha tomado como política la promoción del desarrollo económico, social y tecnológico en los pequeños productores agrícolas y de los campesinos, por lo que ambos grupos constituyen sus beneficiarios directos. La instrumentalización del sector se realizó a través de líneas de acción en asistencia crediticia, técnica y capacitación.

Administrativamente la institución posee una jerarquía, manifestada a través de tres niveles político administrativos, diferenciándose una circunscripción Nacional, Regional y Provincial:

---

<sup>10</sup> La Hectárea de Riego Básico (HRB) corresponde a una superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física, regada en un suelo de clase I del Valle del Río Maipo. Para determinar las HRB el productor deberá multiplicar el total de hectáreas físicas que tenga por el coeficiente de conversión de acuerdo a la “Tabla de Equivalencia de Hectáreas Físicas o Hectáreas de Riego Básico Riego”, donde la conversión para la Comuna de Ovalle es la siguiente: en suelos aluviales recientes y regados 0,8 y los llanos regados 0,4 (República de Chile, 1990).

<sup>11</sup> Facultado mediante el Decreto Fuerza de Ley N° 1.123

- **INDAP – Nacional.** En este nivel se dirigen y crean las políticas orientadas a los beneficiarios de INDAP. Además se advierte la existencia en este nivel del Director Nacional, quien tiene por función la dirección superior y administración de INDAP, y la representación judicial y extrajudicial del mismo.
- **INDAP - Regional.** Se preocupa de los intereses regionales, a esta escala cobra relevancia las políticas sectoriales. Existe el cargo máximo de Director Regional quien cumple la función de dirigir y organizar INDAP – Regional. Este Director Regional es designado por el Director Nacional
- **INDAP – Provincial o Agencias de Áreas.** En este nivel administrativo se materializan las iniciativas de INDAP y se produce el contacto en terrenos con los beneficiarios. La autoridad máxima a este nivel es el Jefe de Área, es quien tiene a cargo INDAP – Provincial.

Los funcionarios de INDAP cumplen con jerarquías administrativas que se reproducen a medida que se desciende territorialmente, es decir la estructura organizacional sobre un nivel Nacional es el mismo que el Regional o Provincial. Por otra parte, independiente al nivel territorial, existe en la institución la presencia de plazas de trabajo con un carácter más político, es decir ante un cambio de autoridad se renuevan o cambian las personas que desempeñan determinadas funciones, situación que disminuye en algún grado al descender en escalafones, transformándose en un carácter más técnico. En consecuencia, en cada actor identificado para este estudio se desprenden distintas capas informativas, que van desde una particularidad hacia una generalidad en tópicos relacionados con políticas de desarrollo, ejecución de instrumentos de desarrollo y el proceso mismo del Bono de Riego Campesino.

Es relevante mencionar, para una contextualización del presente estudio, que INDAP – Nacional se encuentra localizado en la Ciudad de Santiago (Capital nacional), mientras que INDAP Regional y Provincial se encuentran en la Ciudad de La Serena (Capital regional) y Ovalle (Capital provincial) respectivamente. Los tres niveles expresan preocupaciones y ámbitos de acción distintos. INDAP – La Serena se interesa por las políticas regionales de la Región de

---

<sup>12</sup> La normativa orgánica de la institución es la Ley N° 18.910, modificada en 1993 a través de la Ley N° 19.253.

Coquimbo, mientras que INDAP – Ovalle desarrolla acciones directas en la Provincia del Limarí, específicamente en las Comunas de Punitaqui, Río Hurtado, Ovalle y Monte Patria.

La Comuna de Ovalle se encuentra dividida territorialmente por INDAP en tres zonas, y a cada lugar le corresponde un Ejecutivo de Servicio Integral, quién está encargado de canalizar la ayuda emitida a sus beneficiarios en la zona.

**a. INDAP: 1997 - 2003**

Se ha mencionado que INDAP tiene por finalidad promover el desarrollo de los pequeños productores agrícolas y campesinos, e integrarlos al proceso de desarrollo rural (República de Chile, 1990). Por tal motivo en la Región de Coquimbo ha desarrollado cuatro servicios que tienen como ejes centrales aspectos productivos y económicos de los agricultores. Estas iniciativas mantienen una lógica de contribución a la modernización del campo y la consolidación del nuevo mundo rural basado en un apoyo al proceso de producción.

- **Servicio Financiero.** Este servicio presenta una variada gama de créditos (largo plazo, corto plazo, enlace para forestación y riego, joven inicial, crédito de emergencia) de carácter individual y organizacional.
- **Servicio de Fomento Productivo en Sectores Vulnerables.** Este es un servicio destinado a productores con mayor fragilidad o vulnerabilidad<sup>13</sup>, sobresalen: el Programa de Asistencia Agrícola para Sectores Vulnerables, Servicio de Desarrollo Local en Comunidades Rurales (PRODESAL) e INDAP – Promoción y Desarrollo de Mujer (INDAP - PRODEMU).
- **Servicio de Asesoría Técnica y Empresarial.** Destacan principalmente las asesorías técnicas externalizadas a través de consultoras privadas; redes Pro-rubro fomentando la inserción productiva en mercados; Centros de Gestión Empresarial; Información de Mercados; Rural Joven; Fondo a la Asociatividad Campesina (FONDAC).
- **Servicio de Fortalecimiento y Desarrollo de los Recursos Productivos.** Se encuentran bajo este servicio el Programa de Riego; el Programa de Recuperación de Suelos Degradados y el Programa de Modernización Agrícola - Ganadera.

---

<sup>13</sup> El término frágil o vulnerable mantiene dos acepciones al interior de INDAP, el primero es el hecho de estar inmerso en un medioambiente inhóspito para la actividad agrícola y el segundo referido a la pobreza económica de los agricultores.

El servicio de riego es una herramienta de apoyo financiera y técnico-administrativo destinada a la ejecución de obras de riego y drenaje. El objetivo es modernizar y diversificar la producción silvoagropecuaria con la incorporación de nuevas superficies de riego. El servicio se materializa con la ejecución de tres instrumentos de fomento desarrollados bajo la modalidad de la Ley N°18.450, Pequeñas Obras Asociativas y Bono de Riego Campesino (INDAP, 1999a).

- **Proyectos individuales o “Bono de Riego Campesino”.** Otorga un subsidio máximo de 100 U.F.<sup>14</sup>
- **Las obras de riego vía Ley N° 18.450.** La participación en este instrumento es bajo una modalidad individual así como formando parte de la asociación de regantes. Se construyen obras individuales con un costo no superior a 12.000 U.F. y obras comunitarios con un costo no superior a 24.000 U.F.
- **Pequeñas obras asociativas.** Otorga un subsidio de máximo de 150 U.F. por agricultor y por obra un máximo de 2.000 U.F.

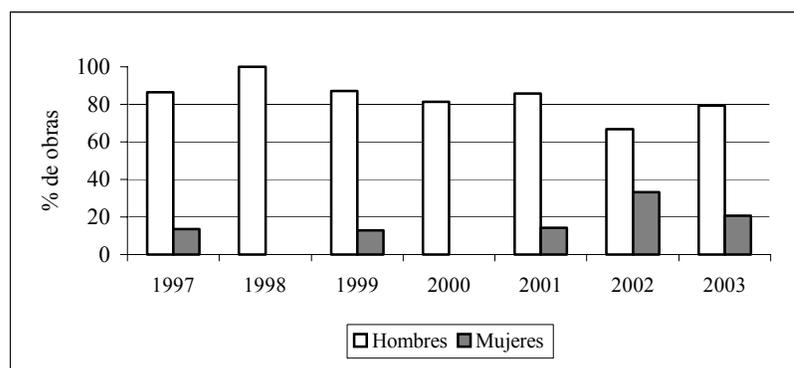
La descripción del proceso administrativo de las etapas de postulación, selección e implementación del “Bono de Riego Campesino” (BRC), se encuentran normadas en las bases técnico administrativas elaboradas por INDAP. Entre 1997 y 2003 se han desarrollado tres bases administrativas (1997 - 2001, 2002 y 2003), cuyas diferencias entre sí son más bien marginales y que serán presentadas en el transcurso de la investigación.

Entre los años 1997 y 2003 el BRC ha entregado un total de 166 proyectos en la Comuna de Ovalle (Figura 2), el promedio anual de entrega de proyectos asciende a 28<sup>15</sup> (INDAP, 2004).

---

<sup>14</sup> La U.F. o Unidad de Fomento fue creada en 1967 por el Ministerio de Hacienda; es un sistema de reajustabilidad diario del dinero (Banco Central de Chile, 2001). El valor de la U.F. es de \$17.658 al 2 de Septiembre del 2005

<sup>15</sup> Para mayor detalle ver Apéndice I: Cuadro A.



**Figura 2:** Porcentaje de obras entregadas por el BRC en la Comuna de Ovalle (1997-2003)  
**Fuente:** INDAP, 2004

Los rubros productivos beneficiados producto del BRC entre 1997 y 2003 han sido principalmente las hortalizas, seguido en segundo término por vid (de mesa y pisquera) y frutales (Cuadro 3) (INDAP, 2004).

**Cuadro 3:** N° de obras beneficiadas por el BRC por sector productivo en la Comuna de Ovalle (1997-2003)

Año	Hortalizas	Uva pisquera	Empastada	Frutal	Otro	Sin información (*)	Total
1997	31	6	-	-	-	-	37
1998	13	-	4	-	-	-	17
1999	22	6	-	-	-	3	31
2000	18	-	-	9	-	-	27
2001	16	-	-	2	3	-	21
2002	7	1	-	-	1	-	9
2003	3	5	-	4	2	10	24
Total	110	18	4	15	6	13	166

(\*) Sin información: no se tienen antecedentes de acuerdo a la base de datos proporcionada por INDAP

**Fuente:** INDAP, 2004.

El BRC financia como máximo 100 U.F. por obra, otorgando un subsidio de hasta 75% del costo total de la obra, mientras el restante 25% será de aporte propio del beneficiario (usuario), que se derivan de los gastos producto de la ejecución de la obra y trabajos inherentes al proyecto (INDAP, 1997). Sin embargo, durante el proceso desarrollado en el año 2002 el BRC amplió la cobertura del subsidio desde un 75% a un 90% para aquellos productores con menor potencial económico, como los usuarios en ese año del Servicio de Desarrollo Local en Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL) o bien pequeños productores indígenas. Este aumento respondió a una política particular del momento (contingencia política) (INDAP, 2002a). En el Proceso 2002

se explicita la incorporación de los costos por productos y de asesorías técnicas dentro del total de costos, con la finalidad de apoyar la postulación de usuarios. En el 2003 la cobertura máxima del subsidio pasó de un 75% a un 80% sin distinción de usuarios, a diferencia del año anterior.

Entre las obras o actividades que se financian con este instrumento (Cuadro 4) sobresalen la incorporación de riego tecnificado, tranques o estanques, la captación de agua de vertientes, la construcción de norias y la adquisición de equipos relacionados con riego tecnificado (INDAP, 2004).

**Cuadro 4:** N° de obras financiadas por el BRC en la Comuna de Ovalle (1997-2003)

<b>Año</b>	<b>Tecnificado</b>	<b>Tranque</b>	<b>Canal</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
1997	31	6	-	-	37
1998	13	4	-	-	17
1999	18	10	1	2	31
2000	17	5	1	4	27
2001	11	-	7	3	21
2002	2	7	-	-	9
2003	14	1	-	9	24
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>33</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>166</b>

**Fuente:** INDAP, 2004

Los instrumentos estatales de fomento a la inversión en riego como el Bono de Riego Campesino, provocan un mejoramiento del abastecimiento de agua en zonas regadas deficientemente, incentivan el uso más eficiente del agua e incorporan nuevos suelos a la explotación agropecuaria. Pero, finalmente el resultado más valorado ha sido el mejoramiento en la producción y productividad del sector agrícola (los productores elevan sus ingresos y los habitantes rurales elevan su nivel y calidad de vida) (Pereira y Fuentes, 2004).

#### **D. Métodos Cualitativos**

Desarrollar un análisis descriptivo de los procesos de postulación, selección e implementación del BRC es un trabajo que no sólo puede lograrse del uso de métodos cuantitativos, sino muy por el contrario, se hace indispensable la utilización de métodos cualitativos en su desarrollo. Investigadores y escépticos a estas metodologías se preguntarán ¿por qué se deben emplear? o simplemente cuestionarán su utilización, pero al traer nuevamente a la memoria los elementos constitutivos o de análisis de la investigación<sup>16</sup> y lo señalado por Lahera (1987); Nef (1991); Meny y Thoenig (1994) y Subirats (1994) respecto de las políticas públicas se infiere la necesidad de contar con datos descriptivos que reflejen un nivel de la realidad que no es descrito a cabalidad mediante cifras, estadísticas o información derivada de encuestas.

Taylor y Bodgan (1998) señalan que los métodos cualitativos poseen una naturaleza descriptiva, es decir generan datos descriptivos a través del análisis de palabras habladas/escritas (en la literatura esto se conoce como análisis del discurso o semiótica del lenguaje) o las conductas observables en una investigación. Además, Souza (2003) enfatiza que la investigación cualitativa responde a cuestiones muy particulares, preocupándose de un nivel de la realidad que no puede ser cuantificado, trabajando con un universo de significados, motivos, valores y actitudes, procesos y fenómenos que no alcanzan una operacionalización a través de variables. Esta metodología supone un proceso de investigación con etapas fijas secuencialmente ordenadas y proyectadas hacia delante, pero se presentan con un carácter flexible y adaptable a las particularidades del objeto de estudio y en el contexto que aborda (Urbano y Yuni, 1999). La metodología construye una realidad a partir de los mismos sujetos sociales en estudio, pero elaborada por los propios investigadores, donde la objetividad del conocimiento producido no se consigue negando la subjetividad o los sesgos del investigador, sino con la explicación de su posicionamiento ante la investigación, mientras que la validez y confiabilidad de sus teorías se obtienen a través de los criterios y procedimientos lógicos sobre la cual se rige (Urbano y Yuni, 1999).

---

<sup>16</sup> Un análisis de las políticas públicas bajo un enfoque de proceso, estructura, valores y efecto-consecuencias, se efectúa desarrollando los siguientes ejes analíticos: los objetivos perseguidos por la política, los sujetos afectados por la política, y los ejecutores de las políticas públicas (Meny y Thoenig, 1994).

El aporte de las teorías sociales y el empleo de metodologías cualitativas presentan un variado espectro de utilización, que van desde el marketing de empresas hasta el estudio de procesos históricos. Pero recientemente están siendo utilizadas para entender e investigar problemas relacionados con los recursos naturales, ya que por años la dimensión social ha sido olvidada en el manejo de recursos (Parker *et al.*, 1999). Los científicos sociales comenzaron a incorporar en la década del '70 su conocimiento en el área medioambiental, ya que la expresión de las estructuras y comportamiento de la sociedad, así como los impactos de la organización y el cambio social tienen un reflejo en el medio natural (Rojo, 1991).

Las teorías sociales proporcionan elementos propios para explicar la relación hombre y sistema ecológico (Parker *et al.*, 1999), mientras que los métodos cualitativos ayudan a comprender procesos y patrones en términos de la realidad compleja y la dinámica de los sistemas que articulan los procesos sociales (Garay-Flühmann *et al.*, 2004). Estas teorías o conocimiento social se utiliza actualmente para la ejecución de instrumentos estatales de transferencia tecnológica. Un estudio realizado por INDAP (2001) advierte que se debe comprender y considerar la racionalidad campesina en subsidios estatales propendientes a mermar la degradación de los recursos naturales, ya que los campesinos priorizan las necesidades humanas sobre la mantención de los recursos.

La investigación social se caracteriza por ser temporal histórica, porque los temas que trata y la forma de afrontarlos, están afectados por las circunstancias históricas, mundiales y locales, por los intereses económicos y sociales, y las ideas predominantes de las instituciones patrocinantes de la investigación (Sautu, 1997).

Los resultados que se obtendrán producto de la utilización de metodologías cualitativas se complementan con datos cuantitativos relacionados con el BRC, ya que ambos generan perspectivas distintas ayudando a descubrir y explicar la realidad.

#### **a. Técnicas cualitativas**

Las técnicas cualitativas (Cuadro 5) obtienen información sobre los sistemas de creencias (o valores) del actor, sus conocimientos prácticos, los códigos culturales y referenciales (Urbano y Yuni, 1999). Existen distintas técnicas para recoger información cualitativa, pero el trabajo de campo combina la aplicación de entrevistas, observaciones en terreno, recolección de material documental y bibliográfico siendo la entrevista una de las más empleadas (Cruz, 2003).

**Entrevistas.** La entrevista puede ser entendida como una conversación con propósitos bien definidos. Estas entrevistas pueden ser estructuradas o no estructuradas dependiendo de cuán dirigida se encuentre la conversación (Cruz, 2003).

**Notas de Campo.** Las notas de campo registran sensaciones, impresiones, reflexiones y observaciones del investigador ante los acontecimientos y desarrollo del estudio (Urbano y Yuni, 1999).

**Mapas.** Los mapas colaboran con la comprensión del objeto de investigación. Estos se construyen a partir de las entrevistas, conversaciones informales, fotografías, documentos administrativos. Existen tres tipos de mapas que pueden ser contruidos: los sociales, espaciales y temporales (Rodríguez *et al.*, 1999).

**Cuadro 5:** Características de algunas técnicas cualitativas

<b>Técnica</b>	<b>Uso</b>	<b>Ventaja</b>	<b>Inconveniente</b>
Entrevista en profundidad	Obtener información sobre los distintos aspectos de los sujetos.	Brinda información sobre niveles psicológicos profundos.	Subjetividad e interacción con el entrevistado.
Libreta de Campo	Registra las sensaciones e impresiones del investigador.	Permite recordar una situación con mayor precisión.	Registro muy subjetivo.
Notas de Campo	Relato donde se registran observaciones, reflexiones y acciones.	Produce información de primera mano.	Consume mucho tiempo.

**Fuente:** Urbano y Yuni, 1999

La entrevista en profundidad corresponde a reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y el informante (Taylor y Bogdan, 1998). En esta técnica el investigador desea obtener información sobre un determinado objeto de investigación, a partir del cual se establece un listado de temas o categorías, o bien se desarrollan conceptos. Se tienen ideas más o menos fundadas y se desea profundizar en ellas hasta hallar una explicación convincente (Rodríguez *et al.*, 1999).

La entrevista es un material que permite acceder a información sobre la estructura y dinámica del actor estudiado, describe su realidad ante situaciones ya ocurridas, se basa en respuestas directas que los actores sociales dan al investigador en una situación de interacción

comunicativa (Urbano y Yuni, 1999). Una entrevista capta, entiende o explica el mundo o cómo ocurren las cosas bajo quienes la explican<sup>17</sup> (Rubin y Rubin, 1995).

Una entrevista es semiestructurada cuando manifiesta flexibilidad respecto al protocolo o pauta de preguntas con que se cuenta<sup>18</sup>, el objeto de esta característica es profundizar distintos tópicos durante la entrevista (Apéndice II: “Protocolo de entrevista”); las entrevistas guiadas ayudan a mantener al entrevistado en el foco de la entrevista y los temas que se desarrollan; en las diversas entrevistas que se sostienen se recogen distintos niveles de información, donde además emergen nuevos temas de discusión (Rubin y Rubin, 1995).

#### **b. Selección de informantes**

El proceso de selección de informantes ocurre de dos formas, ambas caracterizadas por la intencionalidad y direccionamiento; la primera corresponde a la elección de informantes claves *a priori*, es decir hay quienes cumplen con determinadas características en comparación con el resto de la población y la segunda es el direccionamiento hacia un informante “B” por parte de otro informante (“A”), este proceso es conocido como “snow ball” (Rodríguez *et al.*, 1999).

La elección *a priori* de informantes se desarrolla de acuerdo a una serie de atributos esenciales que debe cumplir el sujeto, a lo que se ha denominado perfil de informante, claramente tiene un elemento distintivo y selectivo (Rodríguez *et al.*, 1999). La elección de informantes a través del snow ball mantiene la peculiaridad que se efectúa una vez iniciadas las primeras entrevistas y notas de campo, es decir cuando se comienzan a dar los primeros pasos de la investigación.

La recolección y análisis de información primaria generada por entrevistas y notas de campo es un elemento gravitante de acuerdo a los objetivos planteados en la investigación, ya que los actores escogidos (Cuadro 9) tienen por tarea la interpretación, definición y aplicación de las medidas reglamentarias que son constitutivas de una política o instrumento (Perrow, 1972).

El material generado por las entrevistas se caracteriza por ser información de primera mano, razón por lo cual, se hace necesario resguardar la identidad de aquellos actores que aporten elementos sustantivos y fundamentales para la investigación, y como medida precautoria hacia ellos se mantiene el anonimato de los entrevistados.

---

<sup>17</sup> Algunas investigaciones han empleado entrevistas con el objetivo de evaluar el desempeño y recepción de programas estatales en términos de su receptor (Rubin y Rubin, 1995).

<sup>18</sup> En el desarrollo de las entrevistas semiestructuradas si bien mantienen una flexibilidad, éstas no pierden la formalidad del proceso (Rubin y Rubin, 1995).

### c. Análisis de datos cualitativos

El análisis de datos producto de las entrevistas y notas de campo, mantienen diversas estructuras y formas de enfrentarse a ellos<sup>19</sup>, la diferencia se encuentra en la reseña de los distintos autores consultados. Sin embargo, todos ellos realizan el mismo trabajo, la única variante es la terminología empleada, por ejemplo Miles y Huberman (1994) describen cuatro etapas para el análisis de la información: a) recogida de información, b) análisis de la información, c) reducción de la información y d) elaboración de conclusiones:

- La recogida de información corresponde a la realización de entrevistas y el registro de observaciones en terreno, en el caso de las notas de campo. Las actividades que contempla esta etapa son hacer el contacto respectivo con el entrevistado o informante, realizar las entrevistas de acuerdo al protocolo de preguntas y la transcripción de entrevistas y notas de campo.
- El análisis de la información propone con la construcción de categorías de análisis, correspondiente al agrupamiento de datos con características comunes o que se relacionan entre sí (Gómez, 2003). Esta categorización conlleva a la codificación, compilación y desagregación de la información bruta (entrevista transcrita); el fin es abstraer y transformar los datos brutos, y elaborar las primeras hipótesis o hipótesis tempranas.
- La reducción de la información da cuenta de la construcción de esquemas explicativos en torno a un concepto o idea, la elaboración de mapas sociales, espaciales o temporales, y la construcción de hipótesis finales de la investigación (estas últimas se caracterizan por ser explicativas y descriptivas).
- La elaboración de conclusiones no es más que la confirmación o rechazo de las hipótesis, basado en la literatura o publicaciones relacionadas con el tema de investigación e incluye la confirmación de las conclusiones a través de nuevas salidas a terreno.

Durante la etapa correspondiente al análisis de la información, la presentación de datos es fundamental. Ésta se presenta en forma sistemática permitiendo visualizar las relaciones más

---

<sup>19</sup> Los datos primarios corresponden a la evidencia empírica de la investigación, constituyendo el soporte de ella, mientras que las teorías, modelos y análisis que se estructuran de acuerdo al área del conocimiento que se trabaja representan su “andamiaje” (Sautu, 1997).

importantes entre las categorías construidas. La exposición se realiza mediante la construcción de matrices o mapas conceptuales. En este tema Miles y Huberman (1994) han documentado una serie de metodologías relacionadas con este proceso. Urbano y Yuni (1999) agregan a este procedimiento la asignación de un código o etiquetado a cada categoría, se denomina código a una abreviatura o símbolo que se aplica a una frase o párrafo.

La utilización de mapas sociales, espaciales o temporales durante la reducción de la información de datos, es un recurso bastante utilizado por quienes recurren a estas técnicas cualitativas. Su confección es importante a la hora de detectar información relevante a lo largo de la investigación. Los mapas sociales ayudan a la comprensión de los acontecimientos que se desarrollan, se construyen a partir de entrevistas, conversaciones informales o documentos administrativos; los mapas espaciales implican la localización de personas, equipos y los acontecimientos en un contexto espacial, se construyen con entrevistas, conversaciones informales, también fotografías y dibujos de escenas que se intentan representar; los mapas temporales hacen referencia a la dimensión temporal captadas en el transcurso de vida de la institución o grupo (Rodríguez *et al.*,1999).

La elaboración de las conclusiones, es una etapa caracterizada por la agudeza e ingenio del investigador ante la interpretación y argumentación de su trabajo, que le permita elaborar una narración cuyo objetivo es la construcción de una teoría provisoria del fenómeno. En el caso de la elaboración de un modelo teórico, éste se analiza de acuerdo a la literatura científica y se examina intentando resolver vacíos al interior del modelo confeccionado (Urbano y Yuni, 1999).

## **II. MATERIALES Y MÉTODO**

### **A. Materiales**

#### **a. Fuentes primarias de información**

Las principales fuentes primarias de información utilizadas en esta investigación corresponden a las entrevistas semiestructuradas y las notas de campo. Las entrevistas se efectuaron de acuerdo a un protocolo de preguntas desarrollado en torno al contexto de investigación. Las personas entrevistadas fueron los distintos funcionarios de INDAP relacionados con los procesos de postulación, selección e implementación del Bono de Riego Campesino.

Para el registro físico y sonoro tanto de las entrevistas como las notas de campo se empleó una grabadora, un block de notas y cassettes. Conjuntamente se utilizaron sistemas computacionales relacionados con procesadores de texto y planillas de cálculo.

#### **b. Fuentes secundarias de información**

Las fuentes secundarias de información tuvieron dos vertientes, la primera asociada directamente al proceso de adjudicación del BRC e información que permitió contrastar la información empírica con la documentada, la segunda en relación a la metodología y con el contexto del área de estudio.

En la revisión de documentos relacionados con el BRC se advirtió la necesidad de contar con las tres bases administrativas del BRC de los periodos 1997 –2001, 2002 y 2003, ya que éstas describen formalmente los procesos desde que se postula hasta que se implementa la obra en el predio del agricultor, además indican los requisitos técnicos y legales necesarios a lo largo de todo el proceso.

En la revisión de documentos concerniente a la contextualización se orientó a observar temas como la legislación en materia de riego, estudios de políticas públicas (desarrollo agrícola y política de riego) descritos por instituciones como agencias de gobierno (p. ej. Instituto de

Desarrollo Agropecuario (INDAP), Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y Ministerio de Obras Públicas), universidades nacionales e internacionales y otros organismos.

## **B. Método**

La articulación entre una investigación sociológica y un análisis de políticas públicas requiere de un trabajo original que derivará en problemas metodológicos en su diseño, recolección de datos y análisis informativo (Behn, 1994). Sin embargo, a pesar de las complicaciones en una investigación sociológica, ésta permite encontrar relaciones más allá de lo causal de los fenómenos estudiados e incorpora nuevos aportes al saber. El análisis de una investigación científica de políticas públicas reconoce la conformación de un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias provenientes de distintas disciplinas (p. ej. Ciencias sociales, Sociología, Teoría de la organización, Psicología, Antropología, entre otras) otorgando un eclecticismo en su estudio.

### **a. ¿Por qué un caso de estudio?**

La razón esgrimida por un investigador para concretar un caso de estudio se debe a distintos motivos. Los científicos sociales Rodríguez *et al.* (1999) interesados por la temática, advierten dos razones del por qué se llevaría a cabo: en primer lugar, se encuentra el carácter extremo, único e irrepetible que justifica su elaboración, condición que se revela mediante la observación y análisis del fenómeno y, en segundo lugar, lo representativo que resultaría respecto de otros casos, es decir ilustra una determinada problemática. Por su parte, Stake (2000) argumenta que también existiría una motivación intrínseca del investigador por conocer, lo mejor posible, la situación que se estudia. El proceso de adjudicación del Bono de Riego Campesino en la Comuna de Ovalle ha sido elegido como un caso de estudio debido a las características que lo circunscriben (presencia de los embalses en la zona, una agricultura significativa como actividad económica y condiciones de pobreza peculiares).

La realización de un caso de estudio expone características propias a ella como lo son el aporte de conocimientos y la forma de trabajar; respecto al conocimiento no cabe duda que permite ampliarlo basado en el objeto de estudio y la construcción teórica de este mismo (Rodríguez *et al.*, 1999); y la manera de trabajar acarrea una construcción por partes de éste, pero integrado a un sistema, es decir en una complejidad de sistemas (p. ej. físico, económico, ético, etc.) y que no siempre es fácil establecer sus límites (Stake, 2000).

## **b. Los elementos constitutivos**

Los elementos constitutivos o ejes de análisis de las políticas públicas representan el objeto central de la investigación, y tienen una directa relación con los procesos de postulación, selección e implementación del Bono de Riego Campesino. Estos elementos constitutivos corresponden a: los valores, las estructuras, los procesos y efectos/consecuencias.

**Valores.** Los valores corresponden a las ideologías que están detrás de las acciones de gobierno, da cuenta de la lógica que respalda a un instrumento estatal como el Bono de Riego Campesino. Los valores mantienen un carácter dominante en la sociedad ya que representan los prejuicios, mitos y símbolos -interpelaciones negativas y positivas- de esta última (Nef, 1991).

**Estructuras.** La estructura responde a cualquier arreglo de elementos bajo un patrón que los define (Jary y Jary, 1991), por ejemplo una institución social configurada bajo roles o bien los actores se ven involucrados en el proceso de adjudicación del Bono de Riego Campesino.

**Procesos.** El proceso es concebido como un conjunto de fases sucesivas de una operación artificial como lo es el proceso mismo de postulación, selección e implementación del Bono de Riego Campesino (Rae, 2004).

**Efectos/consecuencias.** Los efectos o consecuencias se definen como los hechos o acontecimientos que se siguen o resultan de otro (Rae, 2004), en otras palabras se estudian los cambios producidos por efecto de la ejecución del Bono de Riego Campesino.

## **c. Unidades de análisis**

Las unidades de análisis son cuatro y corresponden a los procesos de postulación, selección, implementación y general. Éstas definen las primeras categorías de análisis en las entrevistas semiestructuradas, las que agrupan o contienen sub-categorías más específicas, motivo por el cual las “primeras categorías” se denominarán dimensiones de análisis (Cuadro 6). Las dimensiones pueden definirse antes o después de la captura y/o análisis de datos. Para este caso las dimensiones fueron definidas antes de la recogida de datos, a excepción de la dimensión denotada con una “G – General”, la cual emergió durante el análisis de las entrevistas y notas de campo.

**Cuadro 6:** Dimensiones de análisis de entrevistas en el contexto de la investigación

Dimensión	Observación
P	Postulación. Corresponde a toda información acerca del proceso de postulación del BRC.
S	Selección. Corresponde a toda información acerca del proceso de selección del BRC.
I	Implementación. Corresponde a toda información acerca del proceso de implementación del BRC.
G	General. Corresponde a toda información general del proceso del BRC.

**Fuente:** Elaboración propia

Las categorías de segundo orden fueron definidas antes y durante la recogida de datos (Cuadro 7). Es importante resaltar que éstas categorías fueron agrupadas con respecto a las dimensiones de análisis ya descritas, es decir, representan las distintas combinaciones entre los dos niveles de análisis (p. ej. G-ACT, P-ACT, I-ACT, etc).

La recolección y análisis de datos estuvieron guiados por el criterio de saturación de información de la variable. Es decir, cuando se comenzó a encontrar la misma información del aspecto o atributo del fenómeno, se detuvo su búsqueda y análisis ya que una mayor información no contribuye a una mayor categorización de datos (Urbano y Yuni, 1999).

**Cuadro 7:** Categorías de análisis de entrevistas en el contexto de la investigación

Categoría	Significado	Observación
DIF	Difusión	Esta categoría clasifica aspectos relacionados con la difusión del BRC.
DIN	Dinero	El dinero es un atributo dado a todo aquello que se conecta con pagos o deudas.
ACT	Actores	Los actores, corresponden a todas las personas involucradas en el proceso del BRC, por parte de INDAP.
PROS	Proceso	El proceso da cuenta del mecanismo que se debe seguir para adjudicarse el BRC.
REL	Relaciones	Estas relaciones son las que se establecen entre los distintos actores vinculados al BRC.
CRED	Crédito	El crédito es un elemento importante para la adjudicación de un BRC.
CARAT	Característica	La categoría de característica hace referencia a la descripción de cualquier aspecto del proceso de adjudicación del BRC.
ROL	Rol	El rol es una característica dada a un funcionario de INDAP durante el proceso del BRC o a INDAP como institución.

**Fuente:** Elaboración propia

El desarrollo de conceptos es otro tipo de análisis que se llevó a cabo en la investigación. Ésta se construyó a través de las observaciones en terreno y las entrevistas. Los conceptos son ideas abstractas generalizadas a partir de los hechos investigados, se extraen de palabras, frases o

del propio vocabulario de los informantes (Taylor y Bogdan, 1998). Los conceptos de la presente investigación son totalmente emergentes de ésta y dan cuenta de una conexión directa con el Bono de Riego Campesino (Cuadro 8).

**Cuadro 8:** Conceptos emergentes en la investigación

<b>Categoría</b>	<b>Observación</b>
MOD	Modernización Agrícola
CAM	Campesino
AGRI	Agricultor
PROD	Productor agrícola

Fuente: Elaboración propia

#### **d. Muestra y selección de la muestra**

La selección de actores o informantes claves facilitan al investigador antecedentes necesarios para comprender el significado y las actuaciones de estos en el contexto del fenómeno en estudio; los informantes claves son aquellos sujetos que destacan por su conocimiento y profundidad de las materias que se desean conocer (Rodríguez *et al.*, 1999).

La muestra que será objeto en la investigación cumple con una serie de atributos o particularidades definidas previamente: a) los funcionarios de INDAP relacionados con el proceso que gira en torno al Bono de Riego Campesino, b) una antigüedad laboral significativa de seis años de estos funcionarios y c) haber trabajado entre los años 1997 y 2003, a lo menos, en INDAP.

En síntesis, se entrevistaron doce personas con distintos grados de conocimiento en torno a los grandes tópicos investigados y cargos administrativos dentro de INDAP, agregándose a éstos el consultor de riego emplazado en la Comuna de Ovalle. Los informantes que aportaron elementos sustantivos a la investigación se les efectuó más de una entrevista, ya que resultaron ser claves para la investigación (Cuadro 9).

**Cuadro 9:** Resumen de entrevistas en el contexto de la investigación<sup>20</sup>

<b>Actor</b>	<b>Nivel</b>	<b>Fecha</b>	<b>Lugar</b>
Funcionario A	INDAP - Provincial	16/11/04	OV
		15/09/04	OV
Funcionario B	INDAP - Provincial	13/11/04 (*)	OV
		16/11/04	OV
Funcionario C	INDAP- Provincial	15/09/04	OV
		28/07/04 (*)	OV
Funcionario D	INDAP - Provincial	16/09/04	OV
		16/11/04	OV
Consultor de riego	Operador - Provincial	14/09/04	OV
Funcionario E	INDAP - Provincial	16/11/04	OV
Funcionario F	INDAP – Provincial	16/11/04	OV
Funcionario G	INDAP – Provincial	13/11/04 (*)	OV
		17/11/04	OV
Funcionario H	INDAP - Regional	15/11/04	LS
Funcionario I	INDAP - Regional	--/07/04 (*)	LS
		15/11/04	LS
Funcionario J	INDAP - Regional	15/11/04	LS
Funcionario K	INDAP - Regional	15/11/04	LS
Funcionario L	INDAP – Nacional	16/06/05	Sgto.

OV: Ovalle; LS: La Serena; Sgto: Santiago

**Fuente:** Elaboración propia

**e. Metodología: de la teoría a la praxis.**

Durante las primeras etapas y las más avanzadas del trabajo científico se observaron complicaciones tanto en el operar de la metodología como en las dificultades propias del estudio. La corrección o reparación oportuna de estos aspectos resultó complejo y con el objeto de mantener el carácter científico de la investigación es que se describen a continuación:

- El proceso de detección de informantes claves bajo la forma *a priori*, observó problemas en su identificación, porque gran parte de las plazas de trabajo evidenciaban una fuerte movilidad en INDAP. Algunos puestos de trabajo manifestaron un carácter político, es decir ante un cambio de Director éstos fueron removidos o renovados, esta situación determinó el bajo tiempo de estadía en el servicio de los informantes<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Las entrevistas simbolizadas con un (\*) fueron realizadas por la Profesora Rosa Garay-Flühmann en torno al Proyecto de investigación “*A Comparative Study of Modern Irrigation Water and Rural Poverty in the Limarí Basin, Chile and the Tunuyán Basin, Argentina: Institutional and Aspects*”.

<sup>21</sup> En la investigación desarrollada por Funes (2002) logró percibir la constante movilidad de los Directores Regionales y sus respectivos equipos de trabajo, quienes se concentran bajo objetivos institucionales prioritarios.

- El tiempo empleado para cada entrevista se vio reducido entre 30 a 40 minutos en total, limitado principalmente porque el encuentro con el entrevistado se efectuaba en su tiempo y lugar de trabajo. Algunas entrevistas sólo duraron escasos 20 minutos producto del restringido tiempo del informante. En este último caso se debieron priorizar las preguntas de la entrevista hacia los grandes temas.
- Una dificultad que atentó directamente con la obtención de buenos datos primarios, fue el encuentro durante las entrevistas con un discurso pre-establecido de los informantes. Existió una repetición del discurso casi de memoria impidiendo conocer el “lado B” de los hechos. Para contrarrestar este factor se desarrollaron reiterados encuentros con los informantes claves, especialmente aquellos de vital importancia para la investigación<sup>22</sup>.
- La determinación de las unidades de análisis (Cuadro 6) no se hizo simultánea a medida que avanzaba la investigación, si no que éstas se encontraban elaboradas con anterioridad, afectando la calidad analítica del trabajo. La determinación *a priori* de estas unidades limitaron el carácter exploratorio y emergente de la investigación. Sin embargo, identificado este escollo y con ayuda de la experiencia adquirida en terreno se fueron incorporando los nuevos elementos que emergieron de los primeros pasos. Esta situación en la investigación denotó el carácter exploratorio y emergente del trabajo.
- Las largas sesiones de transcripción de entrevistas y acumulación del material hicieron disminuir la calidad analítica de los datos. El interés durante la transcripción estuvo centrado en la disminución del trabajo acumulado más que en la advertencia o descubrimiento de hipótesis o relaciones de los procesos estudiados.
- La solicitud de uso de la grabadora durante la entrevista para su registro, fue un acto que se realizó con cada entrevistado previo al desarrollo de ésta, sin embargo, solamente uno de los informantes negó su empleo. La utilización de grabadora predispuso a la gran parte de los entrevistados hacia una actitud formal y con un discurso “políticamente correcto”, impidiendo que el actor se expresara libremente sin coartar sus ideas.
- El carácter anónimo de la entrevista fue una decisión tomada con posterioridad a la toma de datos primarios, es decir no fue advertida en la entrevista, factor que pudo incidir entonces en el potencial surgimiento de información interesante de ser recolectada. El

---

<sup>22</sup> La literatura denomina este proceso como rapport, consistente en el establecimiento de vínculos humanos entre investigador y el o los individuos pertenecientes a la sociedad o cultura estudiada, esto permite una comunicación fluida relajada y de calidad (Grebe, 1983, citado por Schlotfeldt, 1987).

anonimato de la entrevista habría desencadenado una manifestación libre de información por parte del actor estudiado.

La metodología y conceptos empleados en este trabajo, para muchos resultarán erróneos y serán objeto de discusión, o bajo una mirada exhaustiva del proceso mismo advertirá algunas fallas, pero ¿qué investigación no la tiene?. No hay que olvidar que nuestro tiempo se construye sobre equivocaciones que se seguirán repitiendo en el futuro. Todos forman parte de este proceso de errores y reconstrucciones. Sin esas características en las teorías y métodos de selección y producción de datos, los temas se agotarían y no existiría lugar para la imaginación en las ciencias (Sautu, 1997). Sin ir más lejos clásicos como Marx, Spencer, Weber o Durkheim en muchos aspectos estuvieron equivocados, no obstante proporcionaron ideas fructíferas y métodos perfectibles para desarrollar (Diesing, 1991, citado por Sautu, 1997).

### **III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

#### **A. Bono de Riego Campesino - BRC**

Los componentes de este instrumento como objetivos y perfil buscado por el Bono de Riego Campesino, definen inevitablemente las directrices y consecuencias que tendrán en el agricultor y su actividad predial, estos componentes deciden la tendencia productiva y la inclusión o exclusión de potenciales beneficiados.

##### **a. Objetivo del Bono de Riego Campesino**

El BRC ha manifestado una progresión en cuanto a la especificidad de los objetivos que pretende alcanzar, éstos se detallan en las bases administrativas respectivas:

1997 - 2001. “Destinado a la ejecución de obras menores de riego y drenaje, captar recursos hídricos e incorporar nueva superficie de riego, así como el mejoramiento, ampliación o rehabilitación de sistemas de riego existentes” (INDAP, 1997).

2002. “Apoyar a la incorporación de nueva superficie de riego o drenaje a la producción, mediante la construcción o mejoramiento de obras menores que recuperen o incorporen nuevas fuentes de agua superficial y/o subterránea, o bien a través de obras que habiliten terrenos de baja productividad por problemas de drenaje” y;

“Mejorar o aumentar la seguridad en riego en áreas actualmente regadas, a partir de un mejoramiento en la eficiencia global del riego y la regulación de los recursos hídricos, mediante la construcción y reparación de obras de riego extraprediales y la tecnificación de riego” (INDAP, 2002a).

2003. “Apoyar a la incorporación de nuevas superficies de riego a la producción agrícola mediante la construcción y rehabilitación de obras de riego construcción y rehabilitación de obras menores de riego”;

“Apoyar la habilitación de suelos agrícolas de mal drenaje e incorporación de nuevas superficies de riego a la producción agropecuaria mediante la construcción y rehabilitación de obras de menores de drenaje”;

“Apoyar las inversiones destinadas a mejorar o aumentar la seguridad de riego en superficies regadas en forma deficitaria” (INDAP, 2003a).

Si se comparan los objetivos en los tres periodos (1997-2001; 2002 y 2003) se aprecian elementos comunes y particulares que los agrupan y distinguen respectivamente. El primer elemento transversal identificado es la capacidad para incorporar a través de este instrumento nuevas superficies para riego; en segundo término existe una relación entre construcción de pequeñas obras con la captación y el aumento de la seguridad del recurso hídrico. Entre los elementos singulares a cada objetivo resalta en el último periodo estudiado (2003) el nexo establecido entre riego y actividad agrícola como expresión final del instrumento agrícola (no existe una agricultura sin riego), ya que en los anteriores sólo desarrollan un alcance para mejorar el predio o terreno.

El empleo de la palabra “apoyo” en los dos últimos periodos llama la atención, ya que como subsidio no se fomenta ni se desarrolla, sino que apoya. Este concepto describe la capacidad propia del Bono para impulsar o incentivar al agricultor en su autogestión. Sin embargo, Köbrick *et al.* (2004) complementan esta singularidad<sup>23</sup> al caracterizar la palabra apoyo como un compromiso más explícito (ayuda gubernamental) hacia el campesino, elemento que distinguiría al fomento, ya que este último involucra un grupo objetivo más amplio y con un menor grado de compromiso.

Se han percibido por los ejecutores del programa otros resultados menos visibles, pero no menos importantes. Estos corresponden al cambio de vida experimentado por los receptores, identificando una modificación en la calidad de vida de éstos.

“... en esto hay gente que ha hecho ya dos riegos o había tenido riegos anteriores en sus parcelas .. parcelas de 4 hectáreas, pidió [*el beneficiado*] primero un bono de una hectárea y algo, ahora salió con 2 ó 3 hectáreas de tecnificados, su nivel de vida ... se ve un cambio, y se nota ... tiene otras entradas, está percibiendo de otra manera la vida tiene otros pensamientos, entonces hay un cambio ...” (Funcionario J, 2004).

---

<sup>23</sup> Köbrick *at al.* (2004) realizó un trabajo de investigación en políticas públicas, donde sintetizó los programas e instrumentos de fomento productivo al sector agrícola en Chile como PRODECOP, PRODEMU, PRODESAL, entre otros.

“... La productividad claro.. ¿Por qué? [*se pregunta a sí mismo el entrevistado*], porque, por ejemplo antes había gente [*agricultores*] sin tener tranque, tenían que regar de noche o si perdió el turno y no regó no más, pero con el tranque de acumulación nocturna riega cuando quiere y no importa si pasan diez días para el próximo riego... el riego tecnificado sobre todo si son laderas, regar sin esa cuestión [*riego tecnificado*] es regar corriendo con la pala, porque el agua se arranca para todos lados .. en cambio uno abre la llave y tranquilo... la productividad mejora... va acompañado en otras cosas no es solamente que mejoró el riego.. trabajan mejor .. tienen menos peste.. manejan mejor los abonos, pero yo creo que el mayor beneficio es mejorar la condición de vida, no la producción ni menos ahorrar agua .. no es el objetivo principal.. tal vez en Israel..” (Funcionario D, 2004b).

#### **b. Perfil del Beneficiario del Bono de Riego Campesino**

El perfil de beneficiario, a diferencia de los objetivos, ha mantenido una homogeneidad a través de los años. Sin embargo, sobresalen dos elementos comunes en todos los perfiles, el primero corresponde a la inclusión explícita de mujeres y jóvenes en este instrumento y el segundo advierte la utilización de la palabra “agrícola” con el objeto de acotar el perfil buscado:

1997 - 2001.” Pequeños productores, sean ellos hombres, mujeres o jóvenes para la ejecución de obras con un tope de 100 U.F.” (INDAP, 1997).

2002. “Pequeños productores que son usuarios actuales o potenciales de acuerdo a la Ley Orgánica de INDAP y que postulan a nivel individual para concretar sus inversiones a nivel predial” (INDAP, 2002a).

2003. “Pequeños productores agrícolas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de INDAP y que postulen en forma individual para concretar sus inversiones a nivel predial” (INDAP, 2003a).

El INDAP en su normativa interna ha definido el concepto de productor agrícola como “aquel que explota una superficie no superior a las 12 Hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia”. Estas características corresponden a los apelativos necesarios para calificar como usuario de INDAP. También desarrolla el concepto de campesino como “la persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que

sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integren su familia” (República de Chile, 1990).

Es importante advertir la distinción entre la población objetivo y la población beneficiada de un instrumento de subsidio como el BRC. El primero corresponde al segmento de la población al que apunta teóricamente la ayuda estatal, el segundo es aquel grupo que en la práctica reciben el beneficio. La intersección de ambos segmentos representan la población efectiva, es decir, aquellos a los cuales se desea ayudar y realmente se beneficia (Köbrick *et al.*, 2004).

Se indican en las normas técnico administrativas y de operativización del programa de riego la mantención de un mínimo de recursos y niveles de capitalización que les permite a los beneficiarios sustentar un desarrollo económico. Lo anterior se resume en la necesidad de un umbral, se requiere un mínimo de recursos (capital<sup>24</sup>) económico y social para progresar, de lo contrario el instrumento fracasaría, y traería como consecuencia un empobrecimiento de los pobres. Sin embargo, en las normas no se explicita la exclusión de quienes cuentan con un menor potencial de desarrollo productivo, sólo se menciona que el instrumento no está orientado hacia quienes puedan sostener la actividad agropecuaria por cuenta propia.

El instrumento se inserta dentro de un proceso que en su totalidad se observa como una consecución de etapas paulatinas a través de las cuales los agricultores evolucionan catalizados por inversiones de fomento productivo, específicamente por el riego. Al completar este ciclo se advierte un egreso, caracterizado, como lo esclarece Flores (1993) por un desenvolvimiento independiente (sin la ayuda de INDAP) y atendidos por la banca privada.

Flores (1993) en un trabajo descriptivo ha podido identificar a tres grandes grupos de agricultores que se han beneficiado con las políticas crediticias de INDAP. Este autor logra estratificar a la Agricultura Familiar Campesina en función de su grado de desarrollo y la oportunidad de acceder a créditos, características que reflejan, finalmente, el proceso evolutivo por el cual pasa el agricultor:

- El nivel inferior está integrado por el minifundio de subsistencia y un campesino no productor. En el minifundio se constituye por sectores que generan un porcentaje importante de sus ingresos -dinero y especies- a partir de la actividad agrícola, pero debido a la precariedad de “recursos” no logran generar excedentes significativos y

no resisten una carga crediticia. Los segundos no practican la agricultura por cuenta propia o lo hacen para complementar sus ingresos, conformando los llamados asalariados.

- El nivel medio se constituye únicamente por la pequeña agricultura tradicional. Es el sector del minifundio proveniente de la Reforma Agraria y otros, pero ambos contienen una igual dotación de recursos y moderados niveles tecnológicos, sin embargo no alcanzan la dinámica de desarrollo sostenido.
- El nivel superior se encuentra solamente la pequeña agricultura empresaria, son parceleros CORA (Corporación Reforma Agraria)<sup>25</sup> y campesinos equivalentes en recursos, que se han logrado articular exitosamente a mercados y productos rentables, sobre la base de un buen nivel tecnológico.

El interés de la banca privada por la pequeña Agricultura Familiar Campesina es bastante reducida y circunscrita al nivel superior. No obstante en Chile no existe una institución que se haga cargo del sector “más bajo de agricultores” (Flores, 1993), debido a lo cual INDAP reafirma su posición y funcionalidad en la sociedad. Para Miranda y Monzó (2003) INDAP ha sido “la” institución del mundo campesino, en cuanto a presencia y recursos.

## **B. Proceso de Postulación del Bono de Riego Campesino**

El proceso de postulación comienza con la calificación como cliente por el interesado a obtener el subsidio y concluye con su aprobación a través de la solicitud de subsidio. Este proceso se desarrolla en las Agencias de Área de INDAP, para este caso INDAP – Ovalle.

### **a. Actores en el proceso de postulación**

Durante el proceso de postulación intervienen distintos actores de la más variada naturaleza, todos cumplen distintas funciones, se relacionan de muchas formas y a su vez asumen distintos roles.

---

<sup>24</sup> Existen distintos tipos de capital: capital social (relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación), capital humano (capacitación y cultura), capital físico (tecnología), capital natural (tierra y agua) y capital financiero (efectivo y ahorro) (Durstun, 2000).

<sup>25</sup> La Corporación de Reforma Agraria en los ‘60s fue una institución que acompañó al proceso reformador principalmente a través de expropiaciones de predios superiores a 80 HRB.

1. **Operadores y/o consultores.** Éste es un profesional independiente, empresa consultora y/o contratista de obras. El agricultor recurre a éste con el fin de ser asistido en la elaboración de antecedentes o propuesta técnico-económica. Los agricultores obtienen referencias de los operadores a través de INDAP, quienes les facilitan un listado de uso público con sus nombres y direcciones.
2. **Usuario de INDAP.** Este es el pequeño productor agrícola descrito en la Ley Orgánica de INDAP, que desea adjudicarse el Bono de Riego Campesino.
3. **Ejecutivo de Servicio Integral.** Este es un funcionario de INDAP, emplazado en las Oficinas de Área, en este caso específico Oficina de Ovalle. Este ejecutivo es quién tiene el contacto directo con el agricultor, realiza entrevistas y visitas a terreno de éste último, con el objeto de dirimir si el usuario de INDAP es un potencial postulante al Bono de Riego Campesino.
4. **Jefe de Unidad de Riego.** Este es un funcionario de INDAP, mantiene una plaza en INDAP Regional, para este caso INDAP – La Serena o bien este cargo puede ser suplido por el encargado de riego en al Agencia de Área (Ovalle). Tiene por función prestar ayuda adicional durante el proceso de postulación en caso de requerirlo por la Agencia de Área.
5. **Abogado Regional.** Éste emite un certificado notarial, relacionado con la propiedad del derecho de aprovechamiento del recurso hídrico y la tenencia de tierra. Los agricultores son quienes se acercan a este actor, con el fin de regularizar la situación en materias de propiedad (agua y tierra).

**b. Proceso de postulación**

El proceso de postulación del BRC consta de tres subetapas consecutivas: a) Calificación como cliente de INDAP, b) Presentación de los antecedentes de postulación y c) Aprobación de la postulación (Figura 3).

- a) El proceso de postulación comienza con la calificación como cliente de INDAP por parte del subsidiado. Esta categoría se alcanza con el cumplimiento de requisitos establecidos en las bases administrativas:

- El subsidiado debe contar con la condición de usuario, ya sea pequeño productor o pequeño campesino de INDAP, establecidas por la Ley Orgánica de INDAP.
- El subsidiado **no** debe haber sido beneficiado con proyectos de riego o drenaje adscritos al “Servicio de Riego Campesino” o “Programa de Riego” durante los últimos dos años al momento de postular, a menos que el subsidio anterior haya sido menor que 100 U.F. y su proyecto actual complemente la inversión anterior.

En esta primera subetapa, el rol y función que cumple Ejecutivo de Servicios Integrales es fundamental, ya que éste es la puerta de entrada al proceso de postulación para el beneficiado. El Ejecutivo representa el primer filtro para quien desea adjudicarse el Bono de Riego Campesino, el funcionario sostiene entrevistas y encuentros en terreno (predio del solicitante) con el objeto de evaluar la calificación como cliente de INDAP. El argumento básico que maneja el funcionario para decidir es el historial que tiene de la persona, construido con el archivo personal del agricultor en INDAP y las entrevistas reiteradas que ha mantenido con él o ella. En síntesis, el Ejecutivo concluye su evaluación de acuerdo con una escala de valores que pretende estandarizar la evaluación (Muy bueno – Bueno – Regular – Malo y Sin Información).

“... hay que ir... cuando uno tiene dudas o no conoce a la persona tiene que ir a terreno a revisar, de lo contrario se puede caer en un error ...” (Funcionario C, 2004).

“.. en la evaluación, se supone que nosotros deberíamos hacer lo que se llama el Formulario Único de Postulaciones FUP, ahí en la entrevista con el agricultor vemos cuáles son sus necesidades, cuáles son las alternativas de ejecución y las proponemos, ahí al tiro decimos si usted es viable o no es viable.. en una entrevista a tí te digo [*agricultor*] no hasta aquí no más llegamos; usted no es viable ..” (Funcionario D, 2004a).

Durante la entrevista con el potencial postulante, emerge un criterio de evaluación que permite discriminar la entrada del postulante al proceso, éste es “el interés de la persona”. Este criterio contiene una evaluación 100% subjetiva y arraigada plenamente en la percepción del Ejecutivo de Servio Integral, existiría una preferencia hacia los postulantes que manifiestan interés por el Bono de Riego Campesino.

“Colocan más energías en lo suyo [*los agricultores interesados*], por lo tanto, tienen más posibilidades de obtener buenos resultados [*se utilizan elementos no cuantificables en el proceso*]” (Funcionario I, 2004b).

“Las ganas de trabajar, el interés, cuán insistente soy para poder desarrollar el proyecto. Los agricultores que estaban más motivados, [es] por que tenían más ganas de surgir o más ganas de trabajar [o] porque estaban asociados un proyecto ..... hay una base de agricultores que en realidad se les iba a hacer una visita y no tenían ningún interés en desarrollar un proyecto productivo” (Funcionario B, 2004 b).

Los Ejecutivos de Servicios Integrales desarrollan un nexo importante entre el agricultor y la institución (INDAP), se puede decir que ellos constituyen la cara visible de la institución. Los agricultores como sociedad evaluarían el desempeño de INDAP a través de estos funcionarios.

- b) La presentación de los antecedentes de postulación debe hacerse en las oficinas de Área de INDAP más cercana, establecida de acuerdo al predio donde se va a realizar la inversión. Esta presentación finaliza con la presentación del Formulario Único de Postulaciones (FUP) y el proyecto de inversión propiamente tal. El formulario único de postulaciones se compone de dos partes: el registro de los antecedentes personales y la firma de una carta de compromiso (Cuadro 10). En la carta compromiso el subsidiado se compromete formalmente al “buen uso” del subsidio, reconoce y acepta las características en cuanto a requisitos y procedimientos que regulan el instrumento, entre otras cosas.

**Cuadro 10:** Información que es contemplada en el Formulario Único de Postulaciones

Antecedentes personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre del postulante.</li> <li>- R.U.T. del postulante.</li> <li>- Dirección del postulante.</li> <li>- Región/ Área/ Comuna.</li> <li>- Teléfono del postulante.</li> <li>- Número de veces que ha recibido incentivos del Programa de riego en años anteriores (se detalla el año específico en que ha recibido el beneficio).</li> </ul>
Carta de Compromiso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplimiento de los requisitos de ser usuario de INDAP de acuerdo a la Ley Orgánica.</li> <li>- Solicitud Formal del incentivo económico.</li> <li>- Compromiso a concretar las inversiones.</li> <li>- Declara que los antecedentes son veraces.</li> </ul>

**Fuente:** INDAP 1997, 2002a y 2003a.

En esta subetapa no se detallan los servicios suscritos por el beneficiado potencial ni tampoco los trabajos a contratar. Esta información se encuentra en el proyecto de

inversión o documento técnico-económico que se presenta conjuntamente al formulario (Cuadro 11).

**Cuadro 11:** Información del proyecto sujeto a inversión del BRC

Tipo de información	Detalle
Antecedentes personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Identificación del proyecto.</b> Se señala el tipo de trabajo a realizar (p. ej. riego por goteo, noria, pozo, etc).</li> <li>- <b>Identificación del postulante.</b> Nombre, R.U.T. y Dirección.</li> <li>- <b>Ubicación del predio.</b> Comuna, Sector y Localidad.</li> <li>- <b>Tenencia del predio.</b> Se señala y acompaña con la documentación respectiva: copia del título de dominio con certificado de vigencia; contrato legalizado de arriendo o mediería; poder simple de usufructo u otro.</li> <li>- <b>Tenencia de agua.</b> Se señala y adjunta los antecedentes administrativos que demuestren la propiedad actual o el trámite de los derechos de aprovechamiento de agua que contempla el proyecto.</li> </ul>
Antecedentes del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Costo total neto del proyecto.</b> Se suman todos los costos directos asociados al estudio, diseño y ejecución de la obra -costos por topografía, diseño, suministro de materiales, ejecución de obras, gastos generales, utilidad del contratista, y asesorías técnicas-. No se incluye el IVA.</li> <li>- <b>Incentivo asociado.</b> Monto solicitado como subsidio para la ejecución de la obra riego y/o drenaje, y las asesorías técnicas si corresponden.</li> <li>- <b>Aporte propio.</b> Monto que será de carga del postulante, es la diferencia entre el costo total y el incentivo otorgado.</li> <li>- <b>Costo asesoría elaboración de los antecedentes de postulación.</b> Son los costos de honorarios del consultor o proyectista que elaboró el estudio y diseño de las obras.</li> <li>- <b>Costo asesoría ejecución, gestión y utilización de la inversión.</b> Costo de honorarios para contratar el apoyo técnico en la fase de ejecución o bien para capacitar y asesorar a los clientes en la operación, manejo o mantenimiento con posterioridad a la recepción de la obra.</li> <li>- <b>Superficie beneficiada (ha).</b> En el caso de los proyectos de riego tecnificado es la superficie directamente beneficiada con la obra, es decir la superficie física directamente regada por la obra, y en el caso de las otras obras se debe señalar el porcentaje de superficie total incorporada al riego.</li> <li>- <b>Superficie total de explotación.</b> Superficie total de explotación del predio beneficiado del proyecto.</li> <li>- <b>Modalidad de ejecución.</b> Es la forma en que serán ejecutadas las obras: autoconstrucción o encargados a terceros (mediante endoso de Bono o Contrato de construcción).</li> </ul>

Fuente: INDAP, 1997, 2002a y 2003a

Un antecedente fundamental y determinante para la aceptación de un potencial beneficiario del BRC, es el comportamiento financiero con INDAP. Los antecedentes del agricultor pueden abrir o cerrar puertas, es decir asegura su éxito o fracaso. Esta información se deriva de los archivos de INDAP y las entrevistas sostenidas con el interesado.

“.. los [*agricultores*] que han tenido malos comportamientos financieros o no asisten a reuniones ponte tú .. en algún grupo que todos iban y él no iba nunca, y después es el primero en pedir un Bono de Riego, no son sujeto de él...” (Funcionario D, 2004a).

“... nosotros [*INDAP*] tenemos a los agricultores clasificados según su comportamiento crediticio, solamente en plata [*dinero*]. El que entra nuevo es ene [*categoría "N"*] y [*si*] paga, ahora pasa a "A" que son las estrellas, de ahí si tuvo un par de problemas que se demoró un par de días en pagar, [*y*] que solicita alguna prórroga pasa a "B". Si tuvo un mes moroso baja de menos, que es "C" y los morosos son "D", letra “d”. Los usuarios preferentes son letra "A" y "B" y en ese caso sólo empleamos el término usuarios preferentes para darles créditos automáticos ...” (Funcionario D, 2004b) .

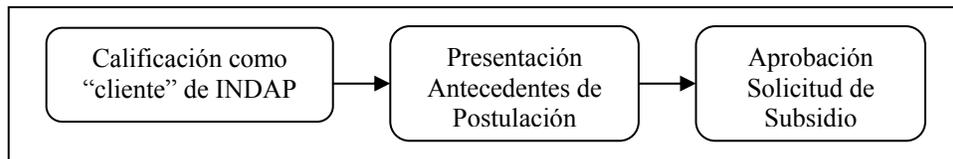
“... aquel agricultor que está .. en morosidad con nosotros [*INDAP*] aún cuando está .. en una condición de no cumplimiento con INDAP, no es objeto del BRC ...” (Funcionario G, 2004).

“... los morosos no entran a ningún lado, no les damos ni agua ...” (Funcionario D, 2004b).

La decisión del Ejecutivo de Servicio Integral refleja una confianza y seguridad en su elección sobre la base de un conocimiento del pasado. Las decisiones derivadas de tendencias previas o una experiencia anterior responden a un proceso inductivo, que de cierto modo se atribuyen elementos de credibilidad para el presente desde el pasado (Giddens, 2000).

c) La aprobación de la solicitud es desarrollada por el Área de INDAP y en el caso de requerir una opinión técnica especializada, las solicitudes serán consultadas en la Unidad de Riego Regional. La solicitud estará resuelta en un plazo máximo de 60 días, a contar de la fecha de presentación de la solicitud en el Área de INDAP. Entre los aspectos que se analizan se encuentran:

- Análisis del costo total de la obra (costo por usuario, por hectárea y porcentaje de subsidio solicitado).
- Tipo de obra a ejecutar.
- Aspectos técnicos legales determinantes para ejecutar la obra.



**Figura 3:** Resumen del proceso de Postulación al BRC entre 1997 - 2003  
**Fuente:** INDAP, 1997, 2002a, 2003a

### C. Proceso de Selección del Bono de Riego Campesino

El proceso de selección es un proceso más determinante en términos de decisión, ya que es aquí donde se acepta y concreta el Bono de Riego Campesino. Las demandas de tiempo y recursos humanos que se requiere para evaluar la propuesta es mayor, si se compara con la etapa anterior.

#### a. Actores en el proceso de selección

1. **Jefe de Área de INDAP.** Este es un funcionario de INDAP, encargado de presidir el Comité técnico-evaluador, y el responsable administrativo directo de todo el proceso de selección, debe velar por el buen funcionamiento del proceso.
2. **Director Regional de INDAP.** Este es un funcionario de INDAP que tiene la labor de emitir del certificado, donde se señala el monto de asignación del subsidio y el nombre de quien es sujeto.
3. **Profesional.** Es quien firma los diseños de la obra a implementar y lleva a cabo la propuesta técnico-económica del proyecto. La elección del profesional que se hará cargo del diseño, es de responsabilidad del agricultor, sin embargo sus opciones son derivadas de una lista de uso público que extiende INDAP-Ovalle al agricultor.
4. **Comité Técnico-evaluador.** Este es un comité, conformado por profesionales de INDAP, presidido por el jefe de Agencia de INDAP (responsable directo de las decisiones que se toman), un ejecutivo de servicios integrales, encargado y/o profesional de la unidad de riego; tienen por tarea la selección de los proyectos que serán posteriormente implementados en los predios agrícolas.

## **b. Proceso de selección**

El proceso de selección está integrado por cuatro subetapas consecutivas: a) Verificación de los antecedentes técnicos administrativos, b) Evaluación de las propuestas, c) Asignación de los montos para el incentivo y d) Difusión de los resultados (Figura 4).

a) La verificación de antecedentes técnicos administrativos, éstos deben encontrarse en apego a lo exigido, y la responsabilidad de verificar es del Ejecutivo de Servicio Integral:

- La postulación debe cumplir con las exigencias administrativas del Programa de Riego.
- Coherencia de la demanda con los objetivos del Programa de Riego.
- Los clientes cuentan con las condiciones legales y técnicas.
- Los postulantes que solicitan créditos, estén al día con sus obligaciones crediticias.

b) La evaluación de las propuestas es realizada por el Comité técnico-evaluador, integrado por el Jefe de la Agencia de Área o profesional que designe éste último en su reemplazo, un Ejecutivo de Servicio o profesional que se designe en su reemplazo y un Profesional de la Unidad de Riego Regional. La evaluación consiste en revisar, evaluar y seleccionar los proyectos. Esta selección se desarrolla con la asignación de puntajes a distintos ítems de la propuesta (Cuadro 12), para ser escogida debe contar con un mínimo de 50 puntos y un máximo de 100.

El análisis que se establece entre la propuesta y las estrategias de desarrollo por parte de INDAP es un elemento diferenciador para la elección o rechazo de la propuesta.

“... hay cierta preferencia, tenemos que hacerla por las metas, preferencia mujeres el año pasado nos fue mal bajamos unos pesos porque no cumplimos la meta mujeres, son de alguna manera preferente, los pobres son de alguna manera preferentes .. hay ciertos programas ... hay que darle preferencia a las mujeres .. no importa la categoría .. hay que darle preferencia, no sé, a los sectores de secano ...” (Funcionario D, 2004b).

“ .. el INDAP tiene lo que se llama Programa de Gestión Evaluación ... hay que lograr metas, donde hay que atender tantos clientes nuevos, hay que atender tantas mujeres al año o tantos jóvenes, hay que poner 100 hectáreas con alfalfa, hay que tener tanto riego tecnificado para tantas hectáreas, pero no, no... si en un momento dado se tuviera que

elegir entre un hombre y una mujer, habría que mirar un poco más el historial, si es cliente o si no, si lo vamos a dar o no [el beneficio] .. pero hay metas que cumplir respecto a la mujer y otras cosas ...” (Funcionario D, 2004a).

**Cuadro 12:** Criterios de selección de la propuesta técnico económica

<b>Criterio</b>	<b>Detalle</b>	<b>Puntaje</b>
Calidad del proyecto	Debe existir una clara correspondencia entre el proyecto y las estrategias de desarrollo regional y locales que la Dirección Regional de INDAP o las Agencias de Áreas quieran desarrollar. Impacto positivo. El impacto de la explotación producto de la ejecución de la obra (Margen bruto incremental). Coherencia del proyecto con las normas técnico administrativas. Análisis de Costos.	40
Apoyo	Se ponderarán aquellos clientes que requieran un segundo apoyo para hacer operativo su sistema.	7
Porcentaje de aporte propio	Se priorizará en aquellas postulaciones en que el aporte propio del cliente es mayor al mínimo establecido.	6
Nuevo cliente	Se priorizará en estos nuevos usuarios.	6
Vinculación con otros programas	Serán priorizados aquellas postulaciones que estén vinculadas con otros instrumentos como servicios de asesorías técnica (SAT) y Prodesal.	6
Comportamiento económico	Se premiará a aquellos clientes que hayan demostrado un buen comportamiento crediticio con la institución.	10
Propiedad	Se considerará aquellos postulantes que acrediten los derechos de propiedad del agua o se encuentren en proceso de regularización, conforme a lo establecido en el Código de Aguas.	10
Reconversión agrícola	Aquellos que estén a la par con la reconversión agrícola de terrenos prioritarios, serán ponderados.	15

**Fuente:** INDAP, 1997, 2002a y 2003a.

El análisis de los costos de la obra se efectúa en las respectivas Áreas de INDAP (Cuadro 13) con la presentación del “Formulario de costos y diseño de obra de riego y drenaje aprobada”. Esta presentación incluye el detalle de los costos, un croquis (o plano) de la obra y de la mención del período de ejecución de ésta. Los costos de la obra se detallan bajo los siguientes ítemes:

- Reparación de obras: por ejemplo, bocatomas, revestimientos de canales, estanques de acumulación, etc.

- Construcción de obras: con el objeto de incorporar nuevas superficies al riego o mejorar la seguridad de riego, explotar nuevas fuentes de agua (pozos norias o pozos drenes), almacenar agua (tranques o estanques de acumulación) o mejorar la conducción de canales (obras de distribución).
- Adquisición de equipos complementarios para riego intrapredial.
- Instalación de riego tecnificado: permite aumentar la eficiencia en riego, y regar mayor superficie con la misma cantidad de agua; por ejemplo riego por goteo o riego por aspersión.
- Ejecución de trabajos: en el caso de sistemas de riego que requieran el mejoramiento o la reposición de algunos de sus componentes, por ejemplo, bombas, tuberías, filtros o elementos de control.

Las obras de mayor construcción en el período y área de estudio (Cuadro 4) son el riego tecnificado, el tranque y canal con 106, 33 y 9 obras construidas, respectivamente. Los tres tipos de obras superan los \$ 2 millones en costo promedio para su construcción (\$ del 2005) (Cuadro 13).

**Cuadro 13:** Costo promedio del BRC en la Comuna de Ovalle (1997 – 2003)

<b>Obra</b>	<b>Subsidio (\$ del 2005)</b>	<b>Aporte propio (\$ del 2005)</b>	<b>Total (\$ del 2005)</b>
Tecnificado	1.309.202	1.545.659	2.851.438
Tranque	1.308.234	862.924	2.165.825
Canal	1.683.849	570.263	2.198.830

**Fuente:** INDAP, 2004

El formulario de costos y diseños es presentado ante el Jefe de Área, quien analiza los costos y determina el monto final de subsidio, que en ningún caso será superior al asignado en la resolución. Se especifican costos de operación sustentable para el proyecto, materiales, diseño e instalación (no sobrevalorada) y análisis económico del rubro.

Existe una variable aludida durante el proceso de postulación que es nuevamente tomada en cuenta, sin embargo no se encuentra explícita dentro de la normativa técnica. Este es el interés detectado en el agricultor por desarrollar una obra. Esta variable resulta

totalmente subjetiva si es comparado con los otros criterios, ya que está fundada en un 100% en la percepción de los funcionarios de INDAP sobre el agricultor.

“ ... en el fondo había que priorizar [*a*] los agricultores [*que*] estaban, como que.. en un grado de desarrollo mayor, más orientados a un proyecto. Me imagino que a eso se refiere ese elemento ordenador, .. estos "usuarios preferenciales", porque en pauta digamos de evaluación estos agricultores tenían un plus digamos, un puntaje si tú comparabas a una persona que estaba en la base y no tenía un mayor interés de desarrollar un proyecto productivo y estos que estaban desarrollando un proyecto productivo debería priorizar..” (Funcionario B, 2004a).

La propuesta técnico-económica debe señalar la coherencia del proyecto con las estrategias regionales y locales que INDAP impulsa. Además, debe indicar claramente los cultivos que se desean regar o que se establecerán en la superficie regada. Complementariamente se describen los impactos económicos de la obra y los de otra índole que se produzcan.

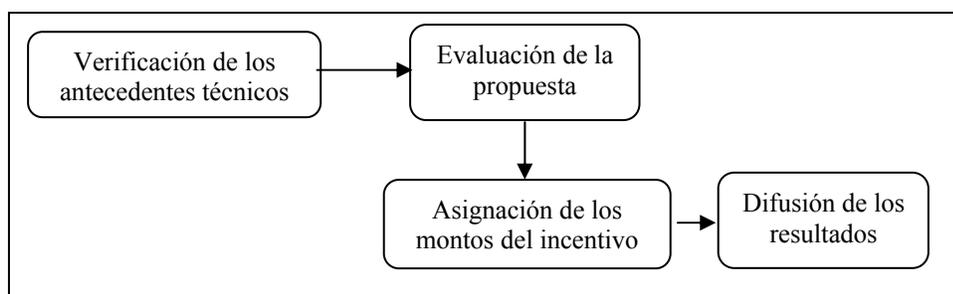
El diseño propio de la obra comprende un estricto conocimiento agronómico e hidráulico, sobresaliendo la determinación de: caudales, demandas de agua, disponibilidad de fuentes energéticas y fuentes de aguas (superficiales y subterráneas).

- c) La asignación de los montos de los incentivos, comienza con la solicitud del Área de INDAP a la Dirección Regional de los fondos para el subsidio; la Dirección Regional resolverá una vez al mes acerca de las solicitudes de subsidio demandadas. Esta resolución es materializada mediante la emisión de una resolución de “Asignación de Subsidio” y donde se indica el monto máximo asignado a cada obra y los montos para las asesorías técnicas vinculadas a estas. La resolución es firmada por el Director Regional de INDAP.

La priorización de las obras a implementar es desarrollada por la Dirección Regional. Bajo esta acción se jerarquizan los proyectos a financiar y se les asignan los recursos solicitados hasta acabar el presupuesto (“agotar stock”). Los criterios o directrices empleados son:

- Obras enfocadas en pequeños productores agrícolas en condición de pobreza.
- Pequeños productores agrícolas en sectores de secano.
- Costo por hectárea involucrada en la obra.
- Pertinencia de la obra respecto al desarrollo productivo esperado.

- d) La difusión de los resultados del proceso se lleva a cabo en la medida que se seleccionen los proyectos y son asignados los montos. Las Agencias de Áreas tienen la función de difundir los resultados; en el caso de las postulaciones rechazadas, las agencias deberán informar el motivo del rechazo en la medida que los postulantes lo requieran.



**Figura 4:** Resumen del proceso de Selección del BRC entre 1997 - 2003  
**Fuente:** INDAP, 1997, 2002a, 2003a

#### **D. Proceso de Implementación del Bono de Riego Campesino**

Aprobado y recibido el Bono de Riego por parte de INDAP y el agricultor respectivamente, se da comienzo al proceso implementación, que finalmente termina con la materialización de la obra a desarrollar en el predio.

##### **a. Actores en el proceso de implementación**

1. **Encargado Unidad de Riego.** Este es un funcionario de INDAP que tiene por misión la evaluación en terreno de la obra, vigila la calidad de las obras al momento de recepcionarlas. Cumple un rol absoluto en términos que se preocupa y supervisa todo el proceso de implementación.
2. **Profesional y/o Contratista.** Este es un tercero encargado de la ejecución de las obras en el predio, implica la construcción, adquisición y la concreción de las inversiones aprobadas. regula el proceso de contratación del consultor u operador.
3. **Proveedores.** Este es un tercero encargado del suministro de materiales o insumos para la ejecución de la obra. La responsabilidad adquirida con este actor se encuentra entre el

Contratista y el Beneficiado, el cual sólo depende del sistema elegido para llevarse a cabo la obra.

4. **Beneficiado.** Corresponde al beneficiado por el Bono de Riego Campesino, en esta etapa tiene la responsabilidad que las obras se construyan de acuerdo a lo estipulado en la propuesta.

**b. Proceso de implementación**

El proceso de implementación está integrado por cuatro subetapas precedida una de otra: a) Entrega del bono, b) Ejecución o construcción de la evaluación de las obras y c) Recepción de la obra y pago del BRC (Figura 5).

- a) La entrega del bono se hará de acuerdo a la modalidad elegida por el agricultor, la primera opción es delegar los bonos mediante el endoso de dos colillas, una para el cobro de la elaboración del proyecto por parte del consultor y, otra para el cobro de la construcción de las obras por parte del ejecutor. La segunda opción es mediante la modalidad de contrato para la construcción de la obra, el pago del bono se efectúa una vez terminado el trabajo.

Los subsidiados que lo requieran podrán solicitar créditos para obras de riego destinados a cubrir parte del aporte propio, sin embargo la solicitud de crédito a INDAP debe formalizarse para efectuar la entrega de incentivo pactado.

- b) La aprobación del bono comienza con la ejecución o la construcción de la obra, bajo la completa responsabilidad y financiamiento del subsidiado. Esta ejecución se lleva a cabo a través de dos vías: la delegación a terceros y la autoconstrucción (Cuadro 14). En el primer caso, el cliente deberá suscribir el contrato de prestación de servicios de apoyo técnico con el consultor; si el beneficiario decide ejecutar mediante autoconstrucción el presupuesto del proyecto no debe contemplar presupuesto para un consultor.

**Cuadro 14:** Modalidad de ejecución de las obras del BRC entre 1997 - 2003

<b>Autoconstrucción</b>	
Contra obra terminada	El cliente realiza por cuenta propia todas las inversiones contempladas en el proyecto y es éste quien solicita el pago del bono.
Adquisición de materiales y/o pago de servicios	El Cliente solicita a INDAP órdenes de compra para la adquisición de materiales, insumos y equipos y/o pagos de servicios definidos en el proyecto o bien a través de la rendición a INDAP de los gastos efectuados con la documentación de respaldo (facturas, boletas y declaraciones de pagos). INDAP podrá financiar el 100% de los materiales o servicios que se adquieran, siempre y cuando, éstos no superen el monto del incentivo asignado.
<b>Construcción delegada a terceros</b>	
Endosatario de Bono de Riego contra obra terminada	El cliente endosa el BRC a un operador con el fin que éste ejecute las obras contempladas con el proyecto aprobado.
Contrato de construcción de obras	Se establece un contrato con una empresa contratista u operador para que ejecute las obras contempladas en el proyecto. En el contrato se establecen los aspectos específicos del servicio, monto de honorarios, calendario de pagos y obligaciones y derechos de las partes.

**Fuente:** INDAP 1997, 2002a y 2003a

Los beneficiados del proyecto deben efectuar controles permanentes de las actividades que realizan, ya sea ellos mismos o los contratistas, por que son responsables de que la obra se ajuste al diseño del proyecto aprobado. El Encargado de Riego, tiene la tarea de evaluar en terreno el desempeño de las obras vía: autoconstrucción y delegada a terceros. No obstante, en la primera alternativa ha detectado poca viabilidad debido al entorpecimiento del cual son objeto los mismos agricultores.

“ ... hemos tenido malas experiencias con la autoconstrucción .. generalmente la autoconstrucción .. bueno la ventaja que es más barato, tú te ahorras todo la plata que gana el contratista, esa parte te la borran, pero en términos del proyecto es muy .. muy cambiante, por que por ejemplo, ¿qué pasa? [*se pregunta a sí mismo el entrevistado*] que tú, el consultor, diseña algo muy bonito ... y como te digo que al momento de construir el agricultor ya ha recibido de muchas personas observaciones .. que el vecino, que el amigo, que me dijeron esto, que me dijeron esto otro. Entonces al final cuando tú vas a revisar esto, no existe lo que era el proyecto original y hay otra cosa, con otras rendimientos, otras cosas ... está la tremenda bomba que podría regar todo de un sólo guaracazo [*guaracazo = de una sola vez*] ..y los sectores cambian al final hay muchas modificaciones que el agricultor las asume, por lo tanto los riesgos no quedan tan bien como nosotros quisiéramos, por eso nosotros tratamos que la autoconstrucción no se dé tanto o si se da, se dé con personas que realmente tienen la capacidad para hacerlo, porque no todos son capaces” (Funcionario J, 2004).

El estudio desarrollado por Barría y Cereceda (1984) en una cooperativa que recibió tierras de la CORA en 1972, en la Comuna de Rauco (VII Región de Chile), se observó

la racionalidad del campesino. Se pudo detectar que el campesino presenta una mayor legitimación social con sus pares respecto de personas que no conoce. Lo anterior confirmaría que los agricultores durante la construcción, validan más la observación de otros agricultores que de personas provenientes de agencias estatales, en este caso INDAP.

- c) Recepción de la obra y pago del BRC, al terminar la obra los subsidiados solicitan la recepción de la obra a los Jefes de Área respectivos. La recepción de la obra se formaliza con una declaración jurada simple, manifestando que la obra está terminada y se encuentra funcionando a su plena conformidad. Terminada la obra el consultor o beneficiario, de acuerdo a la modalidad escogida, solicita el pago del incentivo económico una vez entregada la declaración jurada y el acompañamiento de la documentación de respaldo de los gastos efectuados. Este proceso no debe demorar más de 15 días y se deja en constancia la recepción.

“... la idea es estar los tres, pero mínimo el agricultor y nosotros [INDAP]... y si el contratista no está por a-b-c motivo, que está construyendo o tuvo que recepcionar otra cosa en alguna otra parte basta con que esté el agricultor, lo que más nos interesa a nosotros es que sea el agricultor quien aprueba el sistema [*el entrevistado pone un énfasis en este punto*], el agricultor es el que está siempre en terreno, entonces si él ha recibido bien, le han enseñado a operar el sistema, lo ha operado no sé una semana y él lo opera bien, y vemos que está todo bien; no habría problemas para firmar la recepción, pero si no está el agricultor ahí queda pendiente ...” (Funcionario J, 2004).

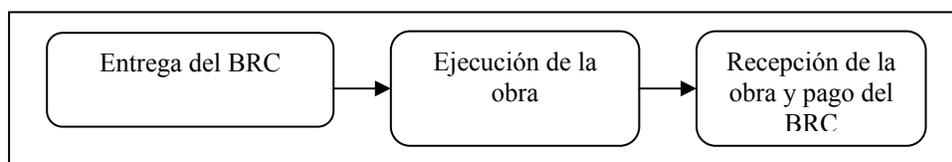
“... lo que pasa es que si nosotros [INDAP] vemos que no está bien resuelto [*la construcción*], sencillamente no lo recepcionamos [*es bastante tajante en este último punto*] y no recepcionar significa que al contratista no se le autoriza el pago, porque los pagos de estos bonos son al final ... todo lo que es subsidio se paga al final una vez que esté recepcionado, él [*agricultor*] no ve nada de plata [*plata = dinero*] hasta que se pague, entonces nosotros tenemos ese dinero en el caso de que si al final no se recepcionó le pedimos a otro competente [*contratista*] que saque todas las observaciones y pagarles por eso ... en realidad eso no se ha dado hasta el momento, pero es factible de hacer..” (Funcionario J, 2004).

La recepción de la obra es importante para INDAP, ellos tienen una preocupación de igual importancia, si es comparada con el resto del proceso. El proceso de implementación se caracteriza por ser exigente, en un aspecto técnico. Al momento de recepcionar y concluir la obra se pone término a todo al proceso en general.

“.. por lo tanto la ingerencia que tienen en los programas de riego y los instrumentos de riego son absolutas, nosotros tenemos que ver desde que se utilicen, se utilicen bien y que den el resultado para los cuales fueron diseñados ...” (Funcionario I, 2004).

“ .. mira en general se supervisan todas [*las obras*]. todas tienen que tener acta de recepción y al momento de recepcionar se fijan en que estén bien construidas, que esté operando, que tenga la aspersión, el nivel de tubería .. todos los antecedentes hidráulicos que necesite en el proyecto al final con proyecto en mano revisan todo... “ (Funcionario H, 2004).

“... dan la extrema unción final al programa [*al firmar el acta de recepción*]” (Funcionario H, 2004).



**Figura 5:** Resumen del proceso de Implementación del BRC entre 1997 - 2003

**Fuente:** INDAP, 1997, 2002a, 2003a

## E. Proceso General del Bono de Riego Campesino

El proceso general del Bono de Riego Campesino corresponde al análisis descriptivo entre las unidades analíticas (postulación-selección-implementación). Es la mirada transversal del proceso, se observan aquellos elementos advertidos durante todo del sistema como por ejemplo la componente clientelística, la igualdad de oportunidades, democracia y la validación social.

### a. Clientelismo

El clientelismo es una característica que ha sido detectada, en forma incipiente, durante el proceso de adjudicación del Bono de Riego Campesino. La condición clientelística se define como una relación entre dos actores<sup>26</sup>, que implica una larga amistad instrumental entre dos actores con diferente estatus; quién tiene mayor estatus (patrón), usa su influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios hacia otra persona de menos estatus (Scott 1970, citado por Leal y Dávila, 1991).

<sup>26</sup> La relación de clientelismo funciona a tres niveles: a) entre dos personas, b) conexiones entre agregados de personas (patrones o burócratas) y c) interfaces vinculando comunidades enteras (Schmidt, 1972 citado por Leal y Dávila, 1991).

El clientelismo genera una diferencia entre el líder y sus seguidores, en la medida que éstos últimos logren acceso a recursos económicos escasos (González, 1997). En el sistema de dominación local (élite local) se observa el desfavorecimiento de sectores marginados del beneficio en pos de un clientelismo, éste es un vicio que contamina el ejercicio político y administrativo, esta práctica se caracteriza por el aprovechamiento de poder, cuya manifestación es asimétrica entre quienes interactúa (Leal, y Dávila, 1991).

“...muchas veces el aporte propio [*para el subsidio*] se realiza en mano de obra, en aporte de materiales, eso es.... arreglos que se hacen.. el papel aguanta todo ..” (Funcionario D, 2004b).

“... el Jefe tiene que estar ahí [*durante la selección –Comité de Financiamiento-*] él es el jefe.. el [*Jefe*] de operaciones también [*está*] .. esa es la instancia, ahí es donde vienen los ... los muñequeros .. "oye, porque no éste" .. “este no” [*el entrevistado reproduce un pequeño diálogo de la situación*] (Funcionario D, 2004a).

El proceso clientelar promueve en los actores predominantes la concreción de sus intereses a través del ejercicio de los servicios prestados y sus clientes asignan el apoyo político mediante una causa compartida o negociada (Fox, 1996, citado por Durston, 1999). En un estudio en la localidad de Río Negro (Colombia), un sector cafetero, se observó que el cuerpo burocrático local de la zona respondía a los intereses económicos de su grupo político y en segunda instancia a la dependencia administrativa, con el afán de ascender administrativamente (Leal y Dávila, 1991). INDAP ha manifestado algún grado de clientelismo de acuerdo a lo señalado por Durston y Duharts (2002) al señalar que la institución ha tenido implícito el papel de promover la participación electoral de los campesinos a favor de un partido político, entre 1973 – 1989 y la reducción de los recursos en forma de licitaciones públicas para contratar empresas consultoras privadas, en el mismo periodo, también tuvo un sentido de favoritismo en la selección de amigos del régimen que disfrutaron de esos contactos.

“... ellos son contratados políticamente [*los funcionarios de alto rango*].. para seguir las instrucciones de gobierno, porque ahora el presidente dice esto y el ministro dice .. que hay que reconvertir ..[y] todos a reconvertir...” (Funcionario D, 2004a).

El clientelismo, es entendido como una expresión de capital social, y definido como un activo de cooperación y reciprocidad que residen en las relaciones sociales, pudiendo redundarse en beneficiarios y/o movilización de recursos para individuos o grupos, es decir se obtienen

bienes escasos para el empoderamiento<sup>27</sup> de acciones colectivas de la comunidad (Durston y Duharts, 2002). El término “capital social” abarca las normas, instituciones y organizaciones que fomentan la confianza y la cooperación entre las personas, comunidades en su conjunto, este capital se plantea el bien común como objetivo, y la confianza se construye sobre el pasado, no sobre el futuro (para contratos y promesas) (Durston, 1999).

“ .. la selección por ejemplo de todo se evalúa igual, no hay preferencia .. "no es que yo conozco a este consultor y .." hay unas pautas de evaluación que es único para el cliente .. [*muestra una pauta*] ahí tú vas viendo, los ítemes, o sea está todo ... los consultores nunca se tocan ... que llega un proyecto a presentarlo a la misma persona no tienes las mismas oportunidades .. que el proyecto no esté bien técnicamente es otra cosa, pero no tiene las mismas oportunidades .. la postulación sobre todo y aprobación del proyecto.. el resto depende de tí no más.. (Funcionario E, 2004)

En un estudio de capital social llevado a cabo en la localidad de Ajial de Quiles, IV Región de Chile, se identificó que un exceso de burocracia y tecnocracia, sumado a factores productivos y el escaso desarrollo organizacional de las organizaciones locales son elementos que limitaron la capacidad de gestión e interlocución con las agencias de Estado y privadas (Miranda y Monzó, 2003).

“nos juntamos todo el equipo técnico, está el jefe, a veces invitamos al hombre de las platas pa' [*sic.*] ver cómo está la cosa, y ahí revisamos. Por lo general, la demanda es mayor a la oferta, ¿cierto? Hay más gente que quiere plata, así que tenemos que seleccionar. Seleccionamos en base a está en el programa o no está en el programa, participan o no participa en las actividades que hace el INDAP, hombre, mujer, joven, ...” (Funcionario D, 2004c).

## **b. Democracia**

La igualdad de oportunidades de cualquier proceso de selección es un tema ineludible, ya que refleja una estructura de elección y que se manifiesta como lo señala Köbrick *et al.* (2004) en la exclusión, inclusión y preferencia. Este tópico no ha pasado inadvertido en este instrumento, identificándose una exclusión entre los distintos postulantes.

“ ...mira aquí la **igualdad de oportunidades** está segregada por una plantilla.. que va evaluando la presentación [*del proyecto*] en términos de oportunidades de innovación de .. capacidad financiera del agricultor .. así que no todos tenemos las mismas capacidades y no todos tenemos la actividad agrícola, por lo tanto un agricultor "A" con uno respecto uno "B" por ser distintos ya están siendo .. se segregan ellos mismos por sus capacidades

---

<sup>27</sup> Empoderamiento significa cambiar las relaciones de poder a favor de aquellos que precariamente la ejercen, durante el proceso de control social (Gita Sen, 1997, citado por Durston y Duharts, 2002).

por sus indicadores aquí dentro de INDAP, no obstante para todos se aplica la misma plantilla, por lo tanto hay igualdad de oportunidades ...” (Funcionario G, 2004)..

“Es que yo creo que el INDAP da oportunidades, da posibilidades, y da las mismas posibilidades o más o menos las mismas posibilidades a todos los agricultores, cómo el agricultor utiliza esa herramienta, cómo le saca provecho a la capacidad de emprendimiento de los agricultores ...” (Funcionario I, 2004b).

“... el INDAP elegimos a la gente que paga, igual que los bancos, por ejemplo, los bancos trabajan con gente con plata no con pobres” (Funcionario D, 2004c).

En síntesis, se argumenta un proceso igualitario en términos de oportunidades que se ofrecen, pero excluyente y marginador para aquellos que no cumplen con las condiciones ideales de postulación, ya que la institución a lo largo de todo el proceso apostaría o pondría sus esfuerzos sobre los ganadores seguros.

“Es que yo creo que el INDAP da oportunidades, da posibilidades, y da las mismas posibilidades o más o menos las mismas posibilidades a todos los agricultores, [y] cómo el agricultor utiliza esa herramienta [o] cómo le saca provecho a la capacidad de emprendimiento de los agricultores es al diferencia...” (Funcionario I, 2004b).

El Estado, a partir de 1990, adopta un rol más activo en intervención social, se posiciona como un agente de desarrollo para los agricultores, ofreciendo igualdad de oportunidades. Sin embargo, INDAP entre 1970 y 1990 se desperfiló, como una instancia de desarrollo empresarial para la pequeña y mediana agricultura. Pero en 1990 retoma su labor original e impulsa una serie de programas en dirección a fomentar la productividad y asociatividad del sector (Cárdenas, 2003).

### **c. Validación social**

Una organización goza de protección social mientras su rendimiento se considera legítimo dentro de ella (Perrow, 1972). El gobierno se legitimaría con el sector agrícola a través de INDAP, ya que con este instrumento surgen temas relacionados con los créditos y el trabajo con gente marginada (jóvenes, mujeres y pobres). Estas temáticas constituyen los principales temas de interés de los agricultores y la sociedad en general, no obstante INDAP no apuntaría al desarrollo sino a la validación social en términos de territorio y sociedad.

“... muchos agricultores que han salido adelante, que han incrementado su nivel productivo, que tienen más bienes, incluso, que han salido en el ... desde el INDAP y pueden ellos manejarse su propia cuenta, operan con bancos, operan con los cheques (...) incluso. Ese es un nivel de agricultor, una capa de agricultores que han logrado eso, por

hay otros que no, hay otros que siguen, digamos, un poco donde mismo paso que llevaban hace mucho tiempo, o sea el INDAP los mantiene todos los años” (Funcionario I, 2004b).

“... nosotros [INDAP] somos un poco más blando porque generalmente pedirles a los pequeños que tengan aparte de sus tierra, porque algunos ni si quiera dueños tienen .. en la comunidad completa y la comunidad le da algún goce y a parte de eso tengan el agua inscrita es muy complicado” (Funcionario J, 2004)

“... hoy día estamos encabezando la superación de la pobreza en el aspecto rural, este es un cambio, pero absolutamente sin precedente o sea hoy día tu vas a un pueblo rural y tienes infraestructura de excelente calidad entonces .. nos hemos consagrado en INDAP un poco, o sea hay gente de gobierno detrás en le caso de los mismos agricultores que han participado de este proceso, de hecho la instancia de participación que tiene entremedio en el proceso INDAP, entonces aquí el usuario, el agricultor, el cliente cómo quieras llamarlo, participa de las instrumentos públicos, de la gestión del territorio o sea no es ajeno a él ...” (Funcionario K, 2004).

Lograr la legitimidad no es sencillo, muchas empresas invierten grandes recursos para convencer a sus consumidores potenciales (Perrow, 1972). INDAP no es una excepción, ya que por un lado debe invertir grandes montos de dinero para proporcionar créditos blandos y una diversificación de su cartera de subsidios y por otro lado se tiene presente que un mismo hecho no se percibe de la misma manera, y como lo refleja la investigación de Illanes (1996) para unos la ayuda estatal no se critica, sólo se acepta y para otros es un negocio, donde cada parte pone de su cuota, por lo tanto existen derechos y deberes respecto de la ayuda. Estos últimos antecedentes sugieren que cada persona manifiesta distintas expectativas ante un mismo programa, y la institución, en este caso INDAP, se esfuerza por cumplir estas expectativas. La visión que tienen los campesinos de los créditos agrícolas de INDAP es ambivalente por una parte lo critican por ser duros y por otra lo reprochan de engorrosos. No obstante, se observa una conducta en que siempre dejan esta responsabilidad como última prioridad (Segura y Rivera 1990, citado por Villaroel, 1993).

“Acá lo más complicado son [sic.] la recuperación de los créditos, por que como es una zona que está permanentemente con falta de lluvia, la zona más alta pre-cordillerana hacia los valles se producen muchas heladas, entonces los agricultores normalmente tienen una visión del INDAP un poco antigua, que es un muy "paternalista", le condonaba mucho las deudas que tenían antiguamente, cosa que hoy en día no pasa. Ahora hay una disciplina financiera bastante recta que les exige recuperar una cantidad de recursos bastante alta, yo diría que gran problema que tenemos nosotros en este momento es la recuperación de los créditos que hemos colocado en los últimos años ... ese es el problema base (Funcionario H, 2004)

Durante un proceso administrativo surge la imagen de los “delincuentes reformados”, como lo ha podido documentar Perrow (1972) en sus investigaciones, y corresponden a aquellos prisioneros castigados por los reglamentos del servicio público. Se podría acotar que estas personas que intentan aprovecharse del sistema serían detenidos, en este caso por INDAP. Miranda y Monzó (2003) en un ámbito más acotado de investigaciones complementarían lo enunciado, al identificar como “polizontes” a los individuos que se benefician del capital social de una comunidad sin aportar esfuerzos o recursos propios para su fortalecimiento.

“siempre con políticas de tipo de condonaciones, por ejemplo, controlar intereses o previo pago anticipado, pero independiente de eso siempre es un problema serio y .. políticamente también es complicado por que se mezcla con una población relativamente pobre, siempre tienen que estar saliendo algunos decretos gubernamentales que ayuda un poco a palear la cosa, pero no hay condonaciones masivas, si no que son repactaciones de deudas en el fondo es ayudar a pagar ...” (Funcionario H, 2004).

“Existen los profesionales del pedir” (Funcionario Municipalidad de Ovalle, 2004).

“Los agricultores vienen al INDAP a ver que facilidades hay de créditos .. ellos llegan preguntando por préstamos o subsidios. Entonces acá nosotros les tenemos que informar .. porque a veces vienen como una ayuda, pero al final es un crédito .. tienen que pagar .. .. ellos creen que es un regalo, pero en realidad es un crédito que tienen que devolver igual ...” (Funcionario F, 2004).

Los gobiernos deben enfrentarse con grandes déficit presupuestarios, dónde además los recursos fiscales son cada vez más escasos y disputados por otros actores más escasos. Estas condiciones motivan la preferencia de aquellos problemas que están más cercanos y visibles por las autoridades y cuyos demandantes cuentan con mayor poder de reivindicación y presión política ante los centros de poder (Lacki, 1991). Al analizar la interrelación entre política y economía en democracia, se comparte el supuesto que la coyuntura económica, en conjunto con otras variables, influye en la decisión final de los votantes, de ahí que la autoridad diseñe una política económica con una orientación oportunista e ideológica (Sáez, 2003).

#### **d. Campesino - Productor agrícola - Empresario agrícola**

En los primeros pasos de la investigación se descubrió una versatilidad relacionada con la caracterización del agricultor, instrumentalizada con la utilización de las palabras campesino, productor agrícola y empresario agrícola. Esta situación motivó el deseo de profundizar esta terminología, mediante la construcción teórica de estos términos de acuerdo a la información proporcionada por los funcionarios de INDAP. La recolección de la información se caracterizó

por la inducción de esta variable en las entrevistas que siguieron a las primeras, es decir se preguntó explícitamente que significaba para el entrevistado ser campesino, pequeño productor y empresario agrícola. La necesidad de desagregar esta temática dejó ver el carácter exploratorio de la investigación.

**Campesino.** Con el correr de los tiempos quizás se ha perdido la noción de campesino como productor de bienes para autoconsumo y ha derivado en una categoría más genérica, en que cualquier habitante del mundo rural que no necesariamente desempeña una labor productiva silvoagropecuaria es campesino (campesino habitante).

“.. campesino son los que viven en el campo ..” (Funcionario D, 2004a).

“ Yo diría que no existen agricultor sino productores y empresarios .. campesino es el cualquier compadre que vive en el campo” (Funcionario E, 2004).

“ si uno le dice campesino es a lo mejor no sé en los años 60’s, en realidad ahora quiere ser empresario agrícola o pequeño empresario estamos en los tratados de libre comercio y toda la cuestión[en e] fondo el agricultor sigue haciendo el mismo, es la misma persona .... “ (Funcionario B, 2004a).

Ortega (1998) logra aportar un elemento esclarecedor en este proceso de transmutación experimentado por el campesino productor de autoconsumo hacia un habitante rural, al señalar que “vivir en el campo, es vivir de la agricultura para ser autosuficiente y cubrir las necesidades vitales”, la carga informativa de esta frase refleja sin duda un referente importante del ser campesino, pero que debe ser mirado de acuerdo al proceso histórico de la época. Los primeros escritos de campesinado emergen a principios de siglo XX, post primera guerra mundial, cuando Europa fue azotada por una crisis alimenticia derivada del conflicto bélico, surgiendo la necesidad de subsistencia<sup>28</sup>.

Un segundo elemento asimilado en los campesinos es su identificación como un actor productivo, es decir un campesino productor comparado con sus pares y no tan pares. Se le clasifica y estratifica productiva y socialmente, respecto de los otros actores: productor agrícola y pequeño empresario agrícola. Le atribuyen capacidades tecnológicas, productivas y de capital (social y económico) limitadas e inferiores en comparación con los otros. La sociedad campesina es una forma transitoria de lo tradicional a lo moderno, se caracteriza por ser resistente al cambio

---

<sup>28</sup> Entre 1920 y 1930 surge la “cuestión social” al interior de la Iglesia Católica, manifestada a través de la encíclica *mates et magister* y en 1935 surge “la liga de los campesinos pobres” (Cárdenas, 2003).

y tener un atraso cultural que los mantiene conectado a sus tradiciones (Barría y Cereceda, 1984). Durante la modernización agrícola se incorpora al campesino al mercado, los campesinos fueron claramente las víctimas del cambio rural producido entre 1940 y 1980 en Latino América, al respecto existe un consenso del mundo teórico y práctico acerca del cambio social y económico experimentado (Grindle, 1986).

“ .. el campesino tiene un perfil un poco más bajo .. de lo que es el usuario de INDAP aquel campesino, **puede ser o no propietario**, puede que sea o no agricultor de sus propia producción, aunque un campesino también puede ser un habitante rural..” (Funcionario G, 2004b).

“ el campesino .. es .. es quien ha **vivido, nacido y trabajado la tierra en el campo**.. ese es el campesino neto y además de bajo ingresos .. ese es el campesino real, es el campesino que siempre ha tenido que ser más limitado en sus capacidades y el pequeño agricultor es quien ya ha pasado la etapa de campesino y se ha consolidado con un terreno propio y ha constituido una pequeña o mini-empresa familiar y ha logrado insertarse en el mercado” (Funcionario A, 2004).

Existe una tercera vertiente en torno a las características que rodean al campesino, ésta se relaciona con la capacidad política (campesino político), ya que se le asocia con el acto de: aprobar, desaprobar, elegir, votar, solicitar o formar cooperativas, entre otros aspectos. Este referente está muy marcado con los hechos socio-políticos, provenientes de la Reforma Agraria en Chile a contar de 1964, cuando el sector campesino debió aglomerarse y politizarse para reivindicar sus derechos.

“los proyectos que pueden solicitar los campesinos” (Funcionario H, 2004)

“hay un proceso del tema de participación campesina en la toma de decisión finales que los programas operativos anuales de INDAP” (Funcionario H, 2004)

“son campesinos elegidos por las bases que ellos determinan más menos cuales proyectos están dentro de las líneas que INDAP solicita” (Funcionario H, 2004).

“Estas mesas de trabajo público y privada, que tenían representantes campesinos, al alcalde, a la gobernación y al INDAP” (Funcionario G, 2004b).

Saéz (2004) complementarí la caracterización del campesino político, al señalar que no existiría una “gran demanda” al interior del campesinado, sino una reivindicación a los procesos de la Reforma Agraria y de sindicalización experimentados en los años ‘60s. Éstos últimos hechos permitirían recobrar la dignidad del campesino. La ausencia de la “gran demanda”

tendría su arraigo en el trauma experimentado en la Reforma Agraria, cuya expresión hoy en día serían estas expectativas de bajo perfil del campesino frente a la ayuda proveniente del gobierno.

Giddens (2000) explicaría lo anterior al precisar que quién ha experimentado el fracaso de los planes mejor trazados, como consecuencia de los golpes grandes, duros e impredecibles de la vida, no se animaría a proponerse otros objetivos a largo plazo, ni siquiera a corto plazo, y mucho menos trabajar para lograrlo. Además, concluye que ante los cambios de la modernidad algunos se refugiarían en una “parálisis resignada”, esta aseveración explicaría la actitud del sector campesino frente al gobierno.

En Chile se reconocen dos momentos de fomento y ampliación de la participación civil campesina: la Reforma Agraria y la recuperación de la democracia en los años ‘90s. La Reforma Agraria se estructuró a partir de los conceptos de promoción popular y la autogestión, siendo el objetivo la integración de los campesinos a la vida del país. La recuperación de la democracia se hizo mediante el fortalecimiento de la sociedad civil, siendo el objetivo fundamental la articulación del tejido social del campo a través del sector campesino (Barrera, 1999).

**Productor agrícola.** El productor agrícola es conceptualizado como el proveedor de bienes de una sociedad demandante. Se le asigna a este grupo un rol funcionalista de la estructura social. Además le atribuyen características de mayor potencial en capital y tecnologías en comparación con los campesinos productores. Los incluyen en la misma categoría de los grandes productores presentes en la zona de estudio, sin embargo existe una estratificación productiva.

“ .. los pequeños productores .. son pequeño .. pequeño [*exacerba lo pequeño que son*], tienen dos invernaderos, tienen por ahí una o dos hectáreas que las trabaja a medias, con puras movidas [*componente de clientelismo*] ..” (Funcionario D, 2004a).

“.. el signo de ser productor agrícola no necesariamente significa que sea pequeño productor o usuario de INDAP.. puede cumplir o tener una superficie mayor, pero siempre va a ser un productor agrícola ...” (Funcionario G, 2004b).

“ ... el pequeño productor que siempre está dedicado a trabajar la tierra desde la mañana hasta la tarde y después vende el producto, se lo entrega digamos, o lo venden directamente a personas que le compran directamente en terreno o lo venden en al feria directamente la Feria del Agro, ese es su trabajo. Produce la tierra .. es lo que nosotros denominamos pequeño productor agrícola, el que preferentemente es usuario hoy día de INDAP, con créditos, con bonos, con asistencia técnica ..” (Funcionario A, 2004).

Ortega (1998) agrega elementos que acompañarían a estos productores, ya que gran parte de los agricultores deciden intuitivamente qué producir y de qué forma, influenciado por el hábitat,

experiencias, restricciones naturales o simplemente por tradición. Sin embargo, la dependencia de los agricultores respecto de la naturaleza se ha reducido por la dependencia de los mecanismos económicos, espejismo que produciría la tecnología. La relación entre el sector agrícola y el sector económico, se explica mediante un proceso de tipo funcional.

**Empresario agrícola.** En la sociedad moderna la empresa toma un lugar importante como unidad productiva básica (Illanes, 1996), desplazando a la Agricultura Familiar Campesina como unidad agrícola de producción. La unidad campesina es una unidad comercial, en la medida que exista una condición de gestión con un énfasis en el perfil económico por sobre otras consideraciones (INDAP, 1999b). El comportamiento económico es aquella conducta referida a la toma de decisiones, involucrando la buena elección de medios para la satisfacción de fines, inducido por una escasez de medios (Bayardo, 1992). En síntesis, ser empresario apunta a aprovechar las economías de escala, reducir los costos de transacción y expandir las capacidades y formas de negociación.

“.. se quiere como profesionalizar el INDAP .. decir que la persona natural es una empresa y esto cae también en lo productivo que los proyectos sean productivos, que sea empresario, por que antes los tipos de bonos se daba sin distingos de un proyecto productivo estaba la parte técnico ..” (Funcionario J, 20004).

“ ...tienes que ser empresarial .. empresarizable .. ahí se ve un productor agrícola .. ya no existe el agricultor .. una de las debilidades de los usuarios que quieren postular es que son agricultores” (Funcionario E, 2004).

Funes (2002) ha aludido a la modernización como proceso de cambio a través del cual se actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y comportamiento sociales, permitiendo alcanzar nuevos objetivos de manera eficaz y eficiente. Este proceso de reconversión agrícola ha gatillado la transformación de un productor (o campesino) en empresario.

“.. el gran agricultor es que siempre ha tenido .. está a lo mejor en el mismo campo pero siempre ha tenido las capacidades de manejo, siempre le han sido fáciles para él, asociarse al banco [*por ejemplo*]. El Banco del Estado antes tenía apoyo de la SNA [*Sociedad Nacional de Agricultura*], es el que tiene grandes extensiones de superficie de terreno, grandes cantidades de caballos... ese es al agricultor .. es el agricultor con mayúscula ..” (Funcionario A, 2004).

La condición empresarial, exige conductas distintivas si es comparada con el productor. Se arguye que la gestión agrícola es un proceso que involucra la planificación, implementación y evaluación en áreas de producción, finanzas y comercialización, lo que se traduciría en una

racionalidad empresarial, marcando la gran diferencia con el productor agrícola (INDAP, 1999b). El modelo empresario es tomado como el paradigma de un hombre que procura el aumento de sus beneficios en el intercambio con la naturaleza o con los otros hombres y para ello debe tomar decisiones que le aseguren el uso más adecuados de los medios (Bayardo, 1992). Lograr un mayor aumento de los ingresos en agricultores va en directa relación con el fruto de su propio esfuerzo y de sus propios medios (Lacki, 1991) esto exige una capacidad empresarial.

El sector agropecuario exige cambios amplios, profundos y rápidos, que sólo podrá llevarse a cabo, si se hacen cargo de aquello que actualmente pagan el precio del modelo imperante (Lacki, 1991). Los objetivos de desarrollo de la agricultura son generar condiciones para el desarrollo productivo y competitivo con capacidad de adaptación a procesos de apertura e inserción económica, además que los beneficios del desarrollo estén al alcance de la pequeña y mediana agricultura, los habitantes rurales y trabajadores rurales. Las políticas promueven en el agricultor la capacidad de innovar, inversión y capacidad de seguir mejorando (Ministerio de Agricultura, 2001a).

#### **e. Modernización agrícola**

La modernización para Giddens (2000), es sinónimo de un mundo industrializado y caracterizado por procesos de cambios sociales. Además, asocia la transformación económica hacia productos más competitivos en el mercado y el empleo de fuerza física y maquinaria para la producción de bienes. La modernización en la agricultura, responde a un modelo basado en la sustitución de importaciones que promueva la industrialización del sector mediante la importación de tecnologías e incorporación de capital que transforme el sector (Grindle, 1986). La reconversión se da en la línea de nuevos rubros más competitivos y rentables (p. ej. frutícola), donde Chile ha tomado la opción de ampliar e insertarse en los mercados internacionales, desarrollando actividades competitivas (Furche, 1995).

El desarrollo de políticas entre 1940 – 1980, por parte del Estado en el sector rural de Latino América, apuntaron a una modernización agrícola sobre la base de una mecanización, innovación tecnológica e incremento en los niveles de productividad y producción (Grindle, 1986). En 1995 el Ministerio de Agricultura de Chile establece como medida gubernamental la modernización y transformación del sector agrícola (INDAP, 1999b). Sin embargo, el proceso modernizador agropecuario se inicia en la década de los '80s cuando comienza un proceso transformador y de apertura en todos los sectores económicos. La actividad agrícola no ha

pasado indiferente al cambio y exhibe una brecha entre la pequeña agricultura y la de gran tamaño (Flores, 1993), consecuencia ineludible de la modernización es la exclusión, marginación y diferenciación de actores en la sociedad (Giddens, 2000).

“... modernización agrícola es cambiar una persona que era hortalizera a fruticultor ..”  
(Funcionario E, 2004).

En el año 1990 la tenencia de la tierra comenzó a tener un viraje hacia una agricultura orientada a la fruticultura, haciéndose más evidente a comienzos del 2000. En ese año (1990) la fruticultura representó el 36,9% del PIB silvoagropecuario a nivel nacional y a fines del 2000 aumentó al 44,9% (Rojas y Coydan, 2004).

La sociedad demanda constantemente cambios continuos de calidad y cantidad en los productos. La mayor parte de las organizaciones y en especial las de mayor envergadura están comprometidas a la utilización de cambios y a la adaptación, desarrollando grandes esfuerzos por hacer frente a la demanda (Perrow, 1972). El Bono de Riego es un instrumento que permite ampliar las opciones productivas del usuario, potenciar los procesos de diversificación y mejorar en los ingresos brutos de los productores (INDAP, 2002).

“La modernización significa, yo creo incorporar todas las tecnologías gestadas hoy día .. muchas están apareciendo, a la agricultura que era una agricultura más conservadora más convencional o sea todo.. si estamos hablando nuevamente del riego.. de todo el riego por aspersión, riego por goteo, el riego... eso ya moderniza totalmente..” (Funcionario A, 2004).

En el proceso de modernización existe una directa relación entre modernidad y tecnología, a principios del siglo XX los países más industrializados han experimentado un proceso de cambio tecnológico basados en la mecanización, motorización química, sistemas de riego, selección de especies vegetales y animales (Ministerio Agricultura, 2001a), en Chile este proceso de modernización se vería catalizado a través de un instrumento como el Bono de Riego Campesino.

La falta de capital y tecnología en agricultores dificulta la incorporación de inversiones de riego y capital<sup>29</sup>, repercutiendo en la manutención de cultivos tradicionales. El cambio cultural de secano a riego toma tiempo, ya que los agricultores están apegados a sus tradiciones y muchos son reacios a endeudarse, sumado al hecho que a muchos les falta el título de propiedad,

---

<sup>29</sup> Para Barría y Cereceda (1984) la edad y la educación son factores fuertemente asociados al nivel de mecanización (menos de 40 años y mayor educación promueven mayores índices de mecanización).

impidiendo dejar prendas de garantía para crédito (Furche, 1995). En síntesis, la rentabilidad de la agricultura es sinónimo de una estabilidad que contrarresta la inseguridad proveniente de la economía, medio ambiente y aspectos culturales.

“.. hoy en día la reconversión son frutales .. claro frutales, la hortalizas tienen tantas inestabilidades que viene una helada sonó, una peste no hay como controlar las pestes aunque uno tenga plata no hay, avanzan día tras día, en cambio el frutal, la palta sobre todo, los almendros, los olivos..” (Funcionario D, 2004b)

Leoporati (2004) señala que existe una pequeña agricultura que se encuentra articulada con el proceso agroexportador, pero cerca de 2/3 a nivel nacional de estas unidades productivas se encuentra desvinculada de la cadena agroexportadora. El eje fundamental de la estrategia de fomento productivo de INDAP en la Agricultura Familiar Campesina ha sido transformar el sector desde una condición de agricultura tradicional, capaz de capturar las oportunidades e insertarse en los circuitos de negocios agrícolas, donde la reconversión agrícola significa un desempeño agrícola eficiente y eficaz, con inversión de capital social y económico.

“... en el fondo con todo este cuento, digamos, de que tenemos, actualmente, este proceso que explicaba, que está ocurriendo en este sector [*agrícola*], que hay mucho agricultor que está dejando de ser agricultor por culpa de agricultores empresariales. Hay dos agriculturas, una muy empresarial que va arrancándose, digamos, y otra que está quedándose y con el paso del tiempo va a ir desapareciendo ... por un tema cultural, un tema de lo que es nuestra estratificación como país, también, son los pequeños agricultores también son parte de país...” (Funcionario B, 2004a).

La comunidad y la familia son instituciones conservadoras que tratan de mantener la estabilidad e impedir pensar en el cambio, pero la organización moderna desestabilizadora tiene que estar organizada para la innovación y el cambio constante (Ortega, 1998). El desafío presente y futuro obliga al agricultor a buscar formas de adquirir capacidades para ser un productor con elevados niveles de productividad y competitivo, es decir un transitar de productor a empresario agrícola (INDAP, 1999b). La modernidad es un orden post-tradicional, donde la seguridad de las costumbres y tradiciones se sustituye por la conciencia racional (pensamiento positivista) (Giddens, 2000). Para Lacki (1991) es imprescindible hacer la transición de una agricultura fuertemente dependiente de los recursos materiales y financieros hacia una agricultura basada en el conocimiento de tecnologías apropiadas, reemplazando los “insumos materiales” por “insumos intelectuales”.

#### IV. CONCLUSIONES

Las conclusiones derivadas de este trabajo investigativo observan la existencia de tres líneas argumentales. La primera corresponde a las conclusiones del trabajo, en referencia directa con los objetivos de investigación. En segundo término se advierten las reflexiones en torno a la metodología empleada, ya que como se ha mencionada en innumerables oportunidades a lo largo del manuscrito, este trabajo se planteó con un carácter reflexivo y exploratorio. En tercer lugar se encuentran las conclusiones más generales, esta última refleja las características del instrumento estatal y el medio que lo rodea.

En el proceso de postulación del Bono de Riego Campesino, los roles que cumplen el Ejecutivo de Servicio Integral y las Agencias de Área de INDAP - Ovalle es de una trascendencia significativa. El Ejecutivo es la cara visible de la institución ante la sociedad, es el contacto directo que tiene el agricultor con INDAP; por otra parte, juega un papel primordial en los procesos de postulación y selección, ya que éste es el portero del sistema, decide la entrada o salida de él o ella. La preparación de este profesional (teórica y práctica) para el desempeño de este cargo es fundamental, ya que en él recaen importantes responsabilidades. Así, se convierte en un elemento trascendental para evaluar la recepción y desempeño de INDAP en la sociedad.

En el proceso asociado a la selección de proyectos del Bono de Riego Campesino, resalta la intensidad en formalismos técnicos y legales a la que son sometidas las propuestas técnico-económicas. Los antecedentes técnicos sin dejar de lado los aspectos legales en propiedad de tierra y agua, son de importancia para dar curso expedito al proyecto. Existe además, una clara conciencia en los funcionarios de INDAP acerca de la presentación de los postulantes respecto de estas normas, ya que se lleva a cabo una revisión exhaustiva de estos elementos.

En el proceso de implementación del Bono de Riego emergen temas como la racionalidad propia del adjudicado y el funcionario de INDAP. Ambos enfrentan un choque de mundos, en una contraposición de conocimiento local (entre pares) y técnicos (proveniente del funcionario).

Durante el proceso completo (postulación, selección e implementación) del Bono de Riego Campesino se observó una constante interacción entre un mundo racional-científico, traducido en una objetividad de criterios y otro antagonista, de carácter más bien subjetivo. El primero construye una realidad cargada de una rigurosidad científica, que evalúa los aspectos técnicos y legales del proyecto. El segundo plasma una realidad poco desarrollada por el mundo científico

como lo son los aspectos socioeconómicos del beneficiado, dejando entrever el carácter subjetivo y volátil de la evaluación; sin embargo, tales criterios evaluativos no dejan de ser poco serios para la institución emisora. Estas confrontaciones son muy comunes cuando se mezclan decisiones que afectan a grupos de personas, ya que éstas son medidas bajo un mismo estándar, bajo el cual no todos calzan.

La adjudicación del Bono de Riego Campesino, refleja procesos sociales de mayor envergadura, y que sólo algunos científicos describen y documentan este conocimiento, y sin duda que este material empírico contribuirá a la construcción de nuevas (o viejas) teorías. Estos procesos aludidos guardan relación con aspectos modernizadores como la modernización agrícola y sus derivados culturales, económicos y ambientales que existen detrás. Por otra parte, emergen los nuevos paradigmas rurales como campesinado, productor agrícola y empresariado agrícola.

Uno de los argumentos que promueven quiénes administran este instrumento como criterio de elección, es la autogestión del agricultor. Esta condición deja ver elementos de modernización agrícola y procesos de cambios culturales. Existe un cambio de mentalidad que va de la mano con el sistema económico de libre mercado existente en Chile, queda demostrado al contemplar la necesidad de la capacidad empresarial del agricultor.

La oportunidad de acceder a estos instrumentos expone la capacidad empresarial de los postulantes y adjudicados, ya que sobre la base de su comportamiento económico con la institución, proyección económica en el mercado y “ganas de realizar el proyecto”, se compete, para finalmente obtener un premio. El que se traduce en la obtención del Bono de Riego Campesino, es decir la posibilidad de financiar parte del costo total de construir una obra de riego.

La metodología empleada en esta investigación aportó elementos que de otra forma de obtención hubiese sido imposible obtener. Las entrevistas sostenidas con los funcionarios de INDAP evidenciaron procesos no descritos o señalados por las normas técnico administrativas del Bono de Riego Campesino como por ejemplo criterios de selección, sistemas de evaluación o temas directamente relacionados como campesino, pequeño productor o empresario agrícola.

El carácter exploratorio de la investigación abrió el espectro de investigación hacia nuevos horizontes de búsqueda, que finalmente resultaron enriquecedores para el presente trabajo y para el mundo científico. Las nuevas consideraciones acerca de campesinado, productor agrícola, empresario agrícola y modernización agrícola entregaron nuevos elementos necesarios para la

reflexión del rol de INDAP y los actores involucrados, además de advertir cómo se conectan estos actores y proceso modernizador en instrumentos estatales que tienen como destinatario la pequeña agricultura.

Finalmente, esta investigación ofrece nuevos horizontes de indagación, de acuerdo el cual sería interesante contrastar este estudio con procesos históricos de la IV Región de Chile u observar la relación del Bono de Riego Campesino con otros instrumentos de fomento productivo de similares características. También se abren nuevas líneas, en lo que a temáticas se refiere, análisis asociados al “poder” (teoría propuestas por Foucault, entre otros) y élites locales configurarían nuevos trabajos a desarrollar.

## V. LITERATURA CITADA

- ANGUITA, P. 1998. Riego: políticas de desarrollo en Chile. *Agroeconómicos*. (44):14 - 18.
- AYALA, R. 1993. Infraestructura de riego. *El campesino*. 124(5):12 -15.
- BANCO CENTRAL DE CHILE. 2001. Indicadores económicos y sociales de Chile entre 1960 y 2000. Departamento de Publicaciones de la Gerencia de Investigaciones Económicas del Banco Central de Chile. Santiago, Chile. 843 p.
- BARRERA, A. 1999. Participación y organización campesina en la ruralidad del 2010. pp. 7 – 23. En: Barrera, A., Rojas, H. y Tomic, T. (eds.). *Nueva ruralidad y agricultura familiar campesina*. Santiago, Chile. Fundación Eduardo Frei Montalva, Centro de Estudios para el Desarrollo: INPROA. 256 p.
- BARRÍA, L. Y CERECEDA, L. 1984. Comportamiento económico y la racionalidad del campesino. ICECOOP. Santiago, Chile. 288 p.
- BAYARDO, R. 1992. Racionalidad económica, agentes, instituciones y sistemas. pp. 147 – 155. En: Trincheró, H. (ed.). *Antropología económica I: Conceptos y fundamentos*. Buenos Aires, Argentina. Centro Editor de América Latina. 178 p.
- BEHN, R. 1994. El análisis de las políticas públicas y la política. pp. 239 - 274. En: Aguilera, L. (ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 281 p.
- CÁRDENAS, H. 2003. Políticas públicas hacia la organización campesina en Chile programas de fomento productivo asociativo desde una mirada sistémica constructivista. Tesis Magister en Antropología y Desarrollo. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. 272 p.
- CHILE RIEGO. 1999. Riego 10 años de progreso. *Chile Riego*. (1):10 - 11.
- CORTÉS, M. 1997. El Sistema Paloma: un sistema original de distribución de aguas de riego en la Región de Coquimbo. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, Sede Coquimbo. Coquimbo, Chile. (4):153 - 158.
- CRUZ, O. 2003. Capítulo III: El trabajo de campo como descubrimiento y creación. pp. 41 - 53. En: Souza, M. (ed.). *Investigación social teoría, método y creatividad*. Buenos Aires, Argentina. Lugar Editorial. 64 p.
- DURSTON, J. Y DUHARTS, D. 2002. Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Santiago, Chile. ECLAC. Serie Política Social. No. 63. 81 p.
- DURSTON, J. 2000. ¿Qué es capital social y comunitario?. Santiago, Chile. ECLAC. Serie de Políticas Sociales. No. 38. 45 p.
- DURSTON, J. 1999. Construyendo capital social comunitario. *Revista de la CEPAL*. (69):103 – 118.
- ECHEVERRÍA, R. 2000. Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*. (70): 147 – 160.

- FLORES, G. 1993. Programas de crédito del Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP-Chile. pp. 85 – 97. En: Flores, G (ed.). De agricultor campesino a pequeño empresario con crédito agrícola: Experiencias y procesos futuros. Serie de documentos temáticos IICA. 125 p.
- FUNES, P. 2002. Desconcentración de contratación y administración del personal a nivel de regional. Informe de Práctica Administrador Público. Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos. 290 h.
- FURCHE, C. 1995. Ministerio de Agricultura y las políticas y estrategias de riego/drenaje en Chile. pp. 34 – 40. En: Ministerio de Agricultura de Chile, Ministerio de Obras Públicas de Chile y FAO (eds.). Anales sobre la conferencia nacional sobre desarrollo de riego en Chile. Santiago, Chile. 181 p.
- GARAY-FLÜHMANN, R., TORRES, L., MONTAÑA, E., PASTOR, G., FUSTER, R., ABRAHAM, E., LEÓN, A., TORRES, E. Y SALOMÓN, M. 2004. De los números a las palabras... triangulación metodológica en un proyecto de investigación comparativo en comunidades rurales de Chile y Argentina. pp. s.p. En: IV Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos. Buenos Aires, Argentina. 25, 26 y 27 de Agosto 2004. Ed. IDES. [cd-rom].
- GIDDENS, A. 2000. Introducción y Capítulo I. En: Modernidad e identidad del yo. Tercera edición. Barcelona. Ediciones Península. pp. 9 – 50.
- GÓMEZ, R. 2003. Capítulo IV: El análisis de datos en la investigación cualitativa. pp. 53 - 64. En: Souza, M. (ed.) Investigación social teoría, método y creatividad. Buenos Aires, Argentina. 64 p.
- GONZÁLEZ, J. 1997. El clientelismo político: perspectiva socioantropológica. Barcelona, España. Serie Sociedad Biblioteca A:25. Antropos Editorial. 206 p.
- GRINDLE, M. 1986. State and countryside: Development policy and agrarian politics in Latin America. The Johns Hopkins Studies in Development. Baltimore, USA. 276 p.
- ILLANES, C. 1999. Modernidad y cultura campesina. pp. 53 – 67. En: Barrera, A., Rojas, H. y Tomic, T. (eds.). Nueva ruralidad y agricultura familiar campesina. Santiago, Chile. Fundación Eduardo Frei Montalva, Centro de Estudios para el Desarrollo: INPROA. 256 p.
- ILLANES, M. 1996. Otra mirada evaluativa en programas sociales gubernamentales: el caso del programa de oportunidades para jóvenes realizado por INDAP entre los años '92 y '94. Tesis Sociólogo. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. 137 p
- ILLANES, J. 1991. La administración del sistema empresa: un enfoque integral de la administración de empresas. Editorial Universitaria. Santiago, Chile. 273 p.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE). 2004. Censo Nacional de Población y Vivienda 2002. [cd-rom]. Santiago, Chile.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE). 1997. VI Censo Nacional Agropecuario [cd-rom]. Santiago, Chile.
- INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP). 2004. Bases de datos del Bono de Riego Campesino entre 1997 - 2004. Ovalle, Chile.
- INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP). 2003a. Normas programa de riego 2003 (extracto Resolución Exenta N° 144/03). Ministerio de Agricultura, República de Chile. Santiago, Chile. 20 p.

- INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP). 2003b. Caso estudio: Antecedentes del proyecto “Diseño técnico sistema de riego presurizado – Localidad de Lourdes”. Ovalle, Chile.
- INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP). 2002a. Normas técnico administrativas y de operación para el programa de riego 2002 (extracto Resolución Exenta N° 303/02). Ministerio de Agricultura, República de Chile. Santiago, Chile. 7 p.
- INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP). 2002b. Caso estudio: Antecedentes del proyecto “Diseño técnico sistema de riego– Localidad de Llanos de la Chimba”. Ovalle, Chile.
- INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP). 2001. Experiencias y lecciones aprendidas: aporte del Prodecop seco al diseño de una estrategia de superación de la pobreza rural para INDAP. Santiago, Chile. 45 p.
- INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP). 1999a. Servicio de riego, Manual de usuario. Santiago, Chile. 139 p.
- INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP). 1999b. Los centros de gestión empresarial en Chile: una experiencia de INDAP mirando el nuevo mundo rural del nuevo siglo. Primera Edición. Edición Limitada Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Santiago, Chile. 148 p.
- INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP). 1997. Resolución Exenta N° 566/97: Bases administrativas del Bono de Riego Campesino 1997 - 2001. Ministerio de Agricultura, República de Chile. Santiago, Chile. 20 p.
- JARY, D. Y JARY, J. 1991. The Harpers Collins dictionary of sociology. Harpers Collins. New York, United State of America. Publishers Ltda. 601 p.
- KAY, C. 1996. Globalización, agricultura tradicional y reconversión en Chile. Comercio Exterior. 46(8): 625 631.
- KÖBRICK, C., VILLANUEVA, L. Y DIRVEN, M. 2004. Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas -una mirada hacia Chile-. Santiago, Chile. ECLAC. Serie Desarrollo Productivo No. 144. 98 p.
- LACKI, P. 1991. Desarrollo agropecuario: de la dependencia al protagonismo del agricultor. Chile. Redes de Cooperación Técnica y FAO. Desarrollo Rural N° 9. 83 p.
- LAHERA, E. 1998. Introducción a las políticas públicas –apuntes de clases-. Universidad de Chile, Facultad de Gobierno y Gestión Pública. Santiago, Chile. 107 h.
- LAHERA, E. 1987. Evaluación instrumental de las políticas públicas. Revista de Administración Pública (Chile). (6):53 - 40.
- LEAL, F. Y DÁVILA, A. 1991. Clientelismo: el sistema político y su expresión regional. Instituto de Asuntos Públicos Internacionales. Segunda Edición. Bogotá, Colombia. Tercer Mundo Editores. 368 p.
- LEÓN, A Y ALDUNCE, P. 2002. La institucionalidad en torno a los desastres debidos a precipitaciones extremas en Chile, estudio de caso: La cuenca del Río Limarí. Informe no publicado.

- LEOPORATI, M. 2004. Capítulo VI: estrategia de inserción de la pequeña empresa agrícola en los mercados globalizados. pp. 121 – 151. En: Leoporati, M. y Vergara, A. (eds.). La pequeña empresa agrícola y los desafíos de la globalización. Santiago, Chile. INDAP .321 p.
- MAGNANI, C. 1997. Política, marco legal administrativo y extensión: influencia de la política y legislación en los recursos naturales renovables y el medio ambiente. pp. 215 - 275. En: FAO (ed.). Manejo Integrado de Cuencas. Roma, Italia. Documento de Referencia para países de América Latina. 542 p.
- MENY, Y. Y THOENIG, J. 1992. Las políticas públicas. Barcelona, España. Editorial Ariel S. A. 270 p.
- MILES, M. Y HUBERMAN, M. 1994. An Expanded Sourcebook: Qualitative Data Analysis. Second Edition. Thousand Oaks: Sage Publications.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, CHILE. 2001a. Una política de Estado para la agricultura chilena período 2000 – 2010. gobierno de Chile. 140 p.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, CHILE. 2001b. Pequeña agricultura familiar campesina. Nuestra Tierra. (214): 10 - 12.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (MIDEPLAN), CHILE. 2004. Serie Casen 2003. Volumen II: pobreza y distribución del ingreso en las regiones: Región de Coquimbo. Santiago, Chile. Documento preparado por la División Social de Ministerio de Planificación y Cooperación. 22p.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (MIDEPLAN), CHILE. 2000. Serie Casen 2000. Documento preparado por la División Social de Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (MIDEPLAN), CHILE. 1998. Serie Casen 1998. Documento preparado por la División Social de Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago, Chile..
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, CHILE. 2002. Embalse Paloma. Dirección de Obras Hidráulicas. Ovalle, Chile. 12 p.
- MIRANDA, F. Y MONZÓ, E. 2003. Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile. Santiago, Chile. ECLAC. Serie Políticas Sociales No. 67. 79 p.
- MONTT, R. 1939. La construcción de obras de regadío en su aspecto legal y económico. Memoria Licenciado en Ciencias Jurídicas. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 58 p.
- MORALES, H. 1961. Legislación de regadío en Chile. Memoria Licenciado en Ciencias Jurídicas. Concepción, Chile. Universidad de Concepción. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 103 p.
- NEF, J. 1991. Política, administración y políticas públicas: un análisis sistémico. Política, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. (28): 155- 184.
- OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS (ODEPA), CHILE. 1994. Políticas de desarrollo del riego en Chile: 1974 - 1993. Documento de trabajo N°2. Santiago, Chile. 46 p.

- ORTEGA, E. 1998. La transformación empresarial en la agricultura familiar. Primera Edición. Santiago, Chile. IER Ediciones-INDAP. 245 p.
- PARKER, K. STURTEVANT, V., SHANNON, M., BURCH, W. Jr., GROVE, M., INGERSOLL, J. Y SAGEL, L. 1999. Some contributions of social theory to ecosystem management. pp. 245 – 278. En: Jonson, C., Malk, A., Sexton, T. y Szaro, R. (eds.). Ecological Stewardship: a common reference for ecosystem management. Volume III. Oxford. Elsevier Science Ltd.
- PEÑA, A. 1997. Extensión. pp. 260 - 276. En: FAO (ed.). Manejo integrado de cuencas. Roma, Italia. Documento de referencia para países de América Latina. 542 p.
- PEREIRA, N. Y FUENTES, M. 2004. Fomento a la inversión privada en obras menores de riego y drenaje. El caso de Chile. Revista de Gestión del Agua en América Latina. 1(1):75-90.
- PERROW, C. 1972. Análisis de la organización: aspectos sociológicos. México. Ed. Wadsworth Publishing Company, Inc. 266 p.
- PORTILLA, B. 2000. Las políticas agrícolas en Chile: lecciones de tres décadas. Santiago, Chile. ECLAC. Serie Desarrollo Productivo No. 68. 83 p.
- POUGET, M. J., CAVIEDES, E., HAMELIN, P., REMY, D. MATHIEU, R., LIRA, V. Y ALVAREZ, D. 1996. Ambiente árido y desarrollo sustentable. La Provincia del Limarí. Centro de Estudio de Zonas Áridas, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad de Chile, y Institut Français de Recherche Scintifique pour Développement dans Coopération. ORSTOM. Santiago, Chile.
- RAMIREZ, X. 2000. Gestión y organización del agua en la pequeña agricultura de San Manuel de Longotoma, Comuna La Ligua, V Región. Memoria Ingeniero Agrónomo. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas. 113 h.
- REAL ACADÉMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA (RAE). 2004 [en línea] en el sitio WWW: <<http://www.rae.es>> (Consultado: 4 Diciembre 2004).
- REPÚBLICA DE CHILE. 2004. Análisis estratégico del ámbito de desarrollo económico. Ilustre Municipalidad de Ovalle. Coquimbo, Chile. 20 p.
- REPÚBLICA DE CHILE. MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1990. Ley N° 18.910: Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Febrero de 1990. 20 p.
- REPÚBLICA DE CHILE. 1970. Política nacional de riego. Comisión del Recurso Agua. Instituto de Ingeniería de Chile. Editorial Universitaria S.A.. 229 p.
- RODRÍGUEZ, G., GIL, J. Y JIMÉNEZ, E. 1999. Metodología de la investigación cualitativa. Segunda Edición. Málaga, España. Ediciones Aljibe. 378 p.
- ROJAS, A. Y COYDAN, I. 2004. Capítulo III: la globalización y sus efectos en el espacio rural chileno. pp. 43 – 62. En: Leoporati, M. y Vergara, A. (eds.). La pequeña empresa agrícola y los desafíos de la globalización. INDAP. Santiago, Chile. 321 p.
- ROJO, T. 1991. La sociología ante el medio ambiente. Revista Española de Investigación Sociológica. (55):91-110.
- ROLANDO, N. 2003. Diagnóstico y perspectivas de la situación agropecuaria de la Región de Coquimbo. pp. 219 – 240. En: Aranda, X. y Livenais, P. (eds.). Dinámica de los sistemas agrarios en Chile árido: La Región de Coquimbo. LOM Ediciones Ltda. Santiago, Chile. 502 p.

- RUBIN, H. Y RUBIN, I. 1995. The art of hearing data. Thousand Oaks, C.A. Sage Publications. 299 p.
- SAÉZ, A. 2004. Capítulo II: Chile, impactos socioculturales de la globalización en los pequeños productores campesino. pp. 31 – 38. En: Leoparati, M. y Vergara, A. (eds.). La pequeña empresa agrícola y los desafíos de la globalización. INDAP. Santiago, Chile. 321 p.
- SÁEZ, J. 2003. Economía y democracia. Los casos de Chile y Argentina. Santiago, Chile. ECLAC. Serie de Políticas Sociales No. 73. 49p.
- SAUTU, R. 1997. Estrategias teórico-metodológicas en un estudio de la herencia y el desempeño ocupacional. pp. 41 – 73. En: Wairnerman, C. y Sautu, R. (eds.). La trastienda de la investigación. Buenos Aires, Argentina. Editorial Lumière.
- SCHLOTTFELDT, M. 1987. Cambio cultural campesino a través de las historias de vida. Tesis Antropólogo, mención Antropología Social. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Filosofía, Humanidades y Educación. 313 h.
- SCHULBACH, E. 1995. Política de riego y drenaje: realidad actual y desafíos. pp. 23 – 29. En: Ministerio de Agricultura de Chile, Ministerio de Obras Públicas de Chile y FAO (eds.). Anales sobre la conferencia nacional sobre desarrollo de riego en Chile. Santiago, Chile. 181 p.
- SOTOMAYOR, O. 1994. Políticas públicas dirigidas al sector campesino entre 1990 y 1994. *Proposiciones*. 2(25):111 – 121.
- SOUZA, M. 2003. Capítulo I: Ciencia, técnica, arte: el desafío de la investigación social. pp. 9 - 24. En: Souza, M. (ed.). Investigación social teoría, método y creatividad. Buenos Aires, Argentina. Lugar Editorial. 64 p.
- STAKE, R. 2000. Cases studies. pp 435 - 454. En: Danzin, N. y Lincoln, Y. (eds.). Handbook of qualitative researches. Thousand Oaks, C.A. Sage, Publications.
- SUBIRATS, J. 1994. Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración. Serie de administración general. Madrid, España. Ministerios para las Administraciones Públicas. 184 p.
- TAMAYO, M. 1997. El análisis de las políticas públicas. pp. 281 – 312. En: Bañon, R. y Carrillo, E. (eds.). La nueva administración pública. Alianza Editorial S.A. Madrid, España.
- TAYLOR, S. J. Y BOGDAN, R. 1998. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Ediciones Paidós Ibérica, S.A.. Barcelona, España. 343 p.
- URBANO, C. Y YUNI, J. 1999. Mapas y herramientas para conocer la escuela: “investigación etnográfica e investigación-acción”. Córdoba, Argentina. Editorial Brujas. 263 p.
- VALDIVIELSO, R. 2000. Análisis de políticas públicas. [en línea] Disponible en el WWW: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/index.html>> (Consulta: 23 Agosto 2004).
- VILLAROEEL, K. 1993. Caracterización de los deudores de créditos corrientes del Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP. Memoria Médico Veterinario. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias. 77 h.

## APÉNDICE I

**Cuadro A:** Proyectos adjudicados del Bono de Riego Campesino entre 1997 - 2003 de acuerdo a localidad en la Comuna de Ovalle.

<b>Localidad \ Año</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Total</b>
Alcones							1	1
Algarrobo	1	2		1				4
Barraza		1					1	2
Barranca de Villaseca			2		2			4
Canelilla			1	1				2
Campo Lindo		1					2	3
Cerrillos de Tamaya	1							1
Cerrillos Pobre	1			1	1			3
CA el Espinal	4							4
El Rincón							1	1
El Trapiche			1	1		1		3
El Trébol	7		1	1				9
Granjitas							2	2
Huamalata			1				1	2
Infiernillo Norte	1							1
La Silueta		1						1
Las Sosas			1					1
La Torre		1			1			2
La Chimba	2		3		1	1	3	10
Llanos de Limarí	2			1	1			4
Los Huapis				2				2
Los Olivos	6	2	1	1				10
Los Nogales			2	1			2	5
Lourdes			2				2	4
Nueva Aurora			1					1
Peñablanca				1				1
Potrerosillos		1	1			7	5	14
Pueblo de Limarí	1							1
Qda. Santander				1				1
Romeralcillo					1		2	3
San Julián		1						1
San Pedro Viejo				2				2
Santa Catalina			5	4	3			12
Santa Cristina	3	1		4	6			14

Continúa ...

**Cuadro A:** Continuación ...

<b>Localidad \ Año</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Total</b>
Socos		1					1	2
Sotaquí	1	1	4		2			8
Talhuén	3	1	1					5
Tabaqueros				1				1
Unión Campesina	2	3	1	2	2		1	11
Valle Limarí	2							2
Villaseca			3	2	1			6
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>17</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>166</b>

**Fuente:** INDAP, 2004

## APÉNDICE II

### Protocolo de Entrevista

#### I. Antecedentes generales de la entrevista

Nombre de Entrevistado:	Lugar:
Tiempo entrevista:	Fecha:
Teléfono entrevistado:	Entrevista transcrita por:

#### II. Preguntas generales

1. Presentación del entrevistado: Cargo que ocupa, antigüedad en INDAP, edad, título profesional, etc...
2. ¿De qué modo ha cambiado la política de riego [*tiempo y adaptación realidad Ovalle*]?
3. ¿Cómo se ha adaptado la política y el Bono de Riego Campesino en la comuna?
4. ¿Cuáles han sido las contradicciones, superposiciones o interacciones de la política? ¿Cómo se trabaja cuando ocurre esto?

#### III. Preguntas acerca del Bono de Riego Campesino

1. ¿Cómo se organizan para ejecutar o llevar acabo el Bono de Riego Campesino?
2. ¿Cuál es la meta?
3. ¿Cómo se relaciona con otros programas e instrumentos?
4. ¿Cuáles son los conflictos más habituales que se presentan y cómo se resuelven en el proceso de Postulación, Selección e Implementación? [*la existencia de conflictos da cuenta de elementos o situaciones anormales durante el proceso*]
5. ¿De qué tipo son estos conflictos? ¿Cómo se resuelven?
6. ¿Cuáles son las características de los beneficiados?
7. ¿Qué factores dificultan el proceso?
8. ¿Cuáles son los criterios de Selección, Postulación e Implementación?
9. ¿Quiénes califican para el Bono de Riego Campesino? ¿Quiénes se benefician y quiénes no? ¿Porqué?
10. ¿Quiénes quedan admitidos y quiénes no durante el proceso?
11. ¿Cuáles son los canales de difusión para postulación y aviso de seleccionado?
12. ¿Se alcanzan efectivamente los objetivos del Bono de Riego Campesino? ¿Ha servido realmente?
13. ¿Progresan los agricultores después del beneficio del Bono de Riego Campesino?
14. ¿Existen perjudicados durante el proceso?

15. ¿Qué tipo de obra es más importante?
16. ¿Quién es el Comité de Control Social del proyecto?
17. ¿Quién asigna los porcentajes de subsidio?
18. ¿Cómo se seleccionan los proyectos después de ser evaluados?
19. ¿Quiénes integran el Comité Técnico o de Financiamiento?
20. ¿Quién elabora la propuesta del proyecto?
21. Si el productor elabora su propio proyecto sin un consultor u operador ¿qué pasa?
22. Operador: ¿Qué papeles piden ustedes?
23. ¿Quiénes serían usuarios preferentes?
24. ¿Cómo se asegura la igualdad de oportunidades en el proceso?

#### **IV. Preguntas de otros temas relacionados**

1. ¿Cuáles han sido las estrategias de desarrollo productivo regional?
2. ¿Qué significa la modernización o reconversión en la agricultura?
3. ¿Qué es el fracaso en la política?
4. ¿A qué grupo está enfocado el Bono de Riego Campesino?
5. ¿Cuál es el rol que cumple INDAP en el riego?
6. ¿Cuál es el alcance de este instrumento?

#### **Observaciones**

El protocolo está diseñado para un tiempo de 30 a 40 minutos debido que los informantes no disponen mucho tiempo para contestar las preguntas aquí expuestas.

No todas las preguntas son hechas a todos los informantes, porque existe el supuesto que los informantes manejan distintos niveles informativos. En algunas entrevistas se profundizan unos tópicos y en otras se desarrollan otros.

#### **Ejemplo Analítico**

Como ejemplo de un *análisis de información primaria* se mostrará cómo se desarrolla un análisis a través de una entrevista semiestructurada efectuada a un funcionario de INDAP. La entrevista es un fragmento de una entrevista realizada por Marco Aravena [MA en la entrevista] a un funcionario de INDAP [ET en la entrevista] de la IV Región (Oficina de Ovalle) el día 16 - 09- 2004, el tiempo total de la entrevista es de 40 minutos aproximadamente, en ella se abordan distintos temas, pero lo que se muestra a continuación es sólo una parte de ella.

### **Fragmento entrevista**

MA: *¿Usted hace cuánto tiempo trabaja en INDAP?*

ET: *Yo estoy en INDAP hace 24 años, así que todo lo que pasa por INDAP pasa por mis manos ..*

MA: *¿Dentro del proceso de Bono Riego Campesino cuál es la participación que tiene Ud..?*

ET: *La participación nuestra en estos momentos es la elaboración del Formulario Único de Postulación el FUP, ahí el agricultor eh ... se presenta, nos cuenta cuales son inquietudes sus problemas hablando propiamente del riego, ahí él dice que tiene problemas para regar, ahí le buscamos la solución y en ese caso le ponemos riego tecnificado o tranques cosas así, se le da la admisibilidad pasada ..*

MA: *¿La admisibilidad es que cumpla los requisitos?*

ET: *Luego se pasa al proceso del Comité de Financiamiento para ver las prioridades*

MA: *¿Prioridades de...?*

ET: *Porque no hay plata [dinero] para todos, entonces hay que repartir la plata [dinero], el sistema que se ocupa es del momento es el que determina si se van haciendo "altiro" [inmediatamente] o se espera juntar un montón y de ahí se seleccionan o los que van llegando primero, es relativo como se hace el sistema ....*

### **Análisis**

En el fragmento se pueden derivar elementos como el rol y la función que cumple este funcionario en el proceso de postulación del Bono de Riego Campesino.

En cuanto al rol que tienen este funcionario en el proceso puede decirse que él es la clave en el proceso, es decir por él pasa un flujo de información importante, esto basado en la simple frase "*.. todo lo que pasa por INDAP pasa por mis manos..*".

Un elemento que también se desprende de lo enfatizado en la entrevista es el grado de conocimiento que tiene el funcionario sobre el postulante, es decir éste tienen un contacto directo con ellos. Él es quien orienta y le dice al agricultor que debe hacer. La información que permite inferirlo es la siguiente: "*.. el agricultor eh ... se presenta, nos cuenta cuáles son inquietudes sus problemas hablando propiamente del riego, ahí él dice que tiene problemas para regar, ahí le buscamos la solución y en ese caso le ponemos riego tecnificado o tranques cosas así, se le da la admisibilidad pasada ..*".