

## CONSTRUYENDO PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL LOCAL. LA EXPERIENCIA DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE LA PROVINCIA DE ÑUBLE<sup>1</sup>

BUILDING CITIZEN PARTICIPATION AT LOCAL LEVEL. THE EXPERIENCE OF SMALL PRODUCERS OF THE PROVINCE OF ÑUBLE

M. JULIA FAWAZ YISSI<sup>2</sup> Y ROSANA VALLEJOS CARTES<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Educación y Humanidades, Universidad del Bío-Bío, Avda. La Castilla s/n Chillán, mfawaz@ubiobio.cl

<sup>3</sup> Profesional de Apoyo Proyecto Fondecyt 1050723/2005. Gamero 1091, Chillán, rosana.vallejos@gmail.com

### RESUMEN

Este artículo busca responder algunas preguntas sobre la naturaleza y calidad de la participación ciudadana en el contexto de la ruralidad actual. En particular, qué tipo y nivel de participación alcanzan los pequeños productores agrícolas, qué factores contribuyen o dificultan esta participación y cuáles son sus resultados. Con este objeto, se examinan los debates actuales en torno a ciudadanía, participación y gobernanza y se analizan las barreras y desafíos para construir una participación efectiva en las áreas rurales, en el contexto de globalización en que la sociedad actual se desenvuelve. El estudio del cual es producto este documento, se localiza en la provincia de Ñuble, Región del Bío-Bío, donde se expresa el proceso de modernización de la actividad agrícola, observándose además que todos los aspectos de la vida rural están siendo transformados consecuentemente. Estas transformaciones adquieren características particulares en diferentes territorios según las condiciones productivas, sociales y culturales del área. La información utilizada se generó a través de una encuesta a una muestra de pequeños productores, la que fue analizada utilizando el software SPSS (Statistical Package for the Social Science) y complementada con entrevistas en profundidad y datos secundarios. El estudio concluye que la fuerza y calidad de las instituciones y organizaciones locales, junto con la participación en programas de fomento productivo, la articulación de las organizaciones comunitarias y la presencia de agentes externos contribuyen al fortalecimiento de formas más avanzadas de participación ciudadana, las que a su vez actúan como facilitadores de procesos de innovación productiva a nivel predial.

**Palabras clave:** Ciudadanía, desarrollo rural, nueva ruralidad, participación.

### ABSTRACT

This article explores some questions about the nature and quality of citizen participation in the current rural context. Especially, what type and level of participation is reached by small agricultural producers, what factors facilitate or prevent citizen participation and which their results are. In relation with this purpose, this research examines some of the major discussions about citizenship, participation and governmental issues in contemporary society and analyses barriers and challenges to build an effective citizen participation in rural areas. The study is located in the province of Ñuble, Region of the Bío Bío, because it is representative of the current process of modernization of agricultural activity in Chile. Consequently, every aspect of rural life is being transformed by this process. These transformations assume particular characteristics in the different

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto Fondecyt 1050723/2005 "Reestructuraciones sociales y estrategias productivas locales frente a la modernización agrícola en sectores rurales de escasos recursos de la provincia de Nuble".

areas according to the cultural, social and productive conditions of each one. The information was obtained through questionnaires applied to small producers, supported by in-depth interviews and secondary data; for its analysis the software SPSS (Statistical Package for the Social Science) was used. The study concludes that the strength and quality of both local institutions and community organizations, simultaneously with the participation in productive promotion programs, the articulation of community organizations and the presence of external agents, contribute to the most advanced forms of citizen participation and facilitate the incorporation of productive innovation processes at property level.

**Keywords:** Citizenship, rural development, new rurality, participation.

Recepción: 11/12/07. Revisión: 11/01/08. Aprobación: 14/04/08.

## I. INTRODUCCIÓN

En los años recientes, el concepto de nueva ruralidad ha sido ampliamente utilizado en América Latina para hacer referencia a las transformaciones experimentadas por el sector rural como consecuencia de los procesos de globalización, implementación de políticas neoliberales y modernización general de la sociedad. Los cambios más significativos tienen relación con un conjunto de reestructuraciones productivas, el incremento de la pluriactividad y de las actividades no agrícolas y una mayor convergencia con los sectores urbanos, rompiéndose la tradicional asociación entre lo rural y lo agrícola. Esta nueva dinámica ofrece una oportunidad para repensar el desarrollo rural y el diseño de políticas, y para enfrentar con respuestas innovadoras los desafíos actuales de sustentabilidad, equidad, participación ciudadana, descentralización y desarrollo local.

En este escenario, la participación efectiva de los actores locales, junto con emerger como un requisito indispensable para el desarrollo sostenible, está siendo analizada a partir de renovados marcos conceptuales. En la literatura especializada reciente el concepto de participación ha sido ligado al de ciudadanía y gobernanza, por cuanto se entiende que la acción del gobierno hacia la sociedad civil debe traducirse en nuevos espacios y modalidades de participación y, al mismo tiempo, estimular el involucramiento más

activo de los ciudadanos en la agenda del desarrollo local.

Al analizar la participación en el contexto descrito, surgen varias interrogantes respecto a los caminos y grados de compromiso de los ciudadanos en los procesos que hoy los afectan tan vitalmente. ¿Quiénes participan? ¿Cómo y por qué la gente participa? ¿Cuán efectiva es la participación ciudadana en los sectores rurales en el contexto actual? ¿Qué modalidades de institucionalidad posibilitan una participación más efectiva? Participación efectiva significa que los ciudadanos logran a través de ella que sus demandas se traduzcan en resultados y productos tangibles. Así, la participación no puede ser separada de la vinculación de los ciudadanos con los procesos y estructuras de gobierno nacional y local, como tampoco de los intereses particulares, locales y/o comunitarios. Existe en este sentido una verdadera “escalera de participación”, cuyos peldaños representan diferentes tipos y niveles de involucramiento de la comunidad en la gestión de programas y proyectos, en donde el primer peldaño corresponde al simple acceso a la información hasta llegar al control ciudadano de los procesos de desarrollo local.

En este trabajo se analizan las modalidades, dimensiones y contrastes de la participación ciudadana de los pequeños productores agrícolas y los factores que inciden en ella, de acuerdo con marcos conceptuales

orientados a evaluar los niveles de participación ciudadana en programas de desarrollo local. El análisis se hace a partir de la información recogida en una encuesta a una muestra de 132 pequeños productores, apoyada con estadísticas disponibles. El estudio concluye que factores como la fuerza y calidad de las organizaciones e instituciones locales, la participación en programas de fomento productivo, la disponibilidad de información y la presencia de agentes externos a las comunidades aparecen como críticos en la implementación de iniciativas participativas de desarrollo local. Sin pretender generalizar las conclusiones a realidades diferentes, creemos que este estudio, además de contribuir al conocimiento de la realidad rural actual, aportará al diseño e implementación de políticas de participación a nivel local, como asimismo a la orientación de futuras investigaciones sobre procesos participativos para un desarrollo rural sostenible.

### **Definiendo el concepto de participación ciudadana**

El tema de la participación ciudadana en la sociedad actual ofrece una nueva forma de pensar el desarrollo. En efecto, este concepto engloba la idea de que los ciudadanos son capaces de ayudarse a sí mismos, de comunicar sus necesidades y encontrar sus propias soluciones; en suma, pueden ser activos participantes y no simples beneficiarios del proceso de desarrollo (IDS, 1999). Así, la participación ciudadana puede ser considerada como un medio a través del cual los ciudadanos ejercen influencia y control sobre las decisiones que los afectan, en tanto logra un empoderamiento de las comunidades locales aun en un contexto en que aumentan las conexiones globales y su influencia a nivel local. Teóricamente, el concepto de participación se relaciona al de ciu-

dadanía y gobernanza democrática, en el sentido que las acciones del gobierno hacia la sociedad civil deben proporcionar nuevos espacios para la incorporación de sus demandas e intereses. En esta perspectiva, el concepto de ciudadanía relaciona la participación en las esferas política, comunitaria y social e implica, por lo tanto, una serie de derechos individuales y al mismo tiempo un conjunto más amplio de responsabilidades sociales y civiles. A partir de lo anterior, algunos investigadores han argumentado que uniendo esos dos puntos de vista, el derecho a participar en la toma de decisiones en la vida social, económica, cultural y política podría ser incorporado como uno de los derechos humanos básicos (Gaventa y Valderrama, 1999; Lister, 1998).

Por su parte, el concepto de gobernanza designa una serie de arreglos institucionales innovadores que afectan la vida de las comunidades locales. Los actores locales están insertos en un sistema de gobierno local que, en el contexto rural, designa un nuevo enfoque para el ejercicio del poder y la toma de decisiones que involucra tres amplias categorías: el poder municipal, el poder de las entidades económicas privadas que operan localmente y el poder de la sociedad civil, incluidos el nivel casa/predio, el sistema de organizaciones, normas, costumbres y modos de comportamiento tradicionales, que también son afectados por decisiones de organismos públicos y privados. En esta perspectiva, un sistema de gobernanza local incorpora una pluralidad de actores y organizaciones que representan intereses locales diversos, que van desde la administración municipal, las instituciones estatales y organismos privados de nivel local, hasta los sistemas de producción y el potencial de los territorios en términos sectoriales, administrativos y culturales (Smoke 2003; Jean 2003; Uphoff *et al.*, 1998; Torres, 1995; Uphoff y Esman, 1984). Un tema importante de gestión local es, entonces, cómo esta plurali-

dad de actores y organizaciones logra construir un proyecto coherente de desarrollo local, a través de procesos de negociación que reconozcan e incorporen los diversos intereses y visiones presentes en el territorio.

### Participación ciudadana en el contexto rural: modalidades y tipos

Los estudios sobre participación ciudadana se han centrado principalmente en la participación en el ámbito urbano. Sin embargo, la participación en el medio rural, y como ella se ha ido adaptando a las transformaciones recientes, no ha recibido la misma preocupación. Para aproximarnos a esta temática, es necesario identificar, en primer término, el tipo y nivel de participación rural y las circunstancias en que se desarrolla para, posteriormente, evaluar su efectividad.

La mayoría de las personas apoya la participación como un ideal, pero no existe consenso sobre qué significa y, precisamente, la falta de acuerdo sobre las metas y propósitos de la participación puede llevar a excluirse de ella, tanto como la percepción de que no es posible influir desde lo local en las tendencias globales. En efecto, la participación puede ser concebida subjetivamente desde un amplio rango de intereses, tradiciones e ideologías. Sin embargo, el análisis de la participación efectiva requiere entender objetivamente las modalidades, niveles y procesos a partir de los cuales los ciudadanos logran que sus demandas sean traducidas en productos y resultados tangibles (Morrisey, 2000).

Diversos investigadores se han referido a los tipos y niveles de participación en el desarrollo de proyectos, programas y políticas, habiéndose construido “escaleras de participación” para representarlos. (Arnstein 1969; Jakes 1998; IDS 1999; Jiménez 2004). En

términos generales, el primer peldaño se refiere a la simple **consulta**, que es el inicio de la participación e implica que la autoridad escucha directamente las demandas y necesidades de los ciudadanos a través de mecanismos como reuniones, encuestas, referéndum o visitas a domicilio. En ausencia de tales mecanismos, los ciudadanos podrían reivindicar su derecho a ser escuchados o crear espacios de participación a través de protestas y/o movilizaciones masivas. La consulta es efectiva si las demandas y necesidades son acogidas, en un ambiente de diálogo y transparencia, por quienes tienen poder y recursos para responder a ellas. El segundo peldaño es la **presencia y representación**, en que los medios de participación de los ciudadanos se han regularizado a través de mecanismos institucionalizados. Esto significa que ellos tienen acceso parcial al proceso de toma de decisiones y son capaces de asumir un rol más activo que la esporádica presentación de sus necesidades y preocupaciones, llegando incluso a negociar con las autoridades mejores planes, soluciones y procedimientos. Un ejemplo de esta modalidad sería la experiencia de presupuestos participativos desarrollada en Brasil, Ecuador y Bolivia, y que se están empezando a aplicar en Chile.

Por último, el peldaño **influencia** ocurre cuando la demanda de los ciudadanos encuentra respuesta dentro de políticas, programas y proyectos concretos. Así, se visibiliza la influencia cuando se producen resultados reales y el desafío para los ciudadanos es asumir alguna forma de control del cumplimiento de los compromisos y de la transparencia en su ejecución. La Tabla I presenta una síntesis de una escalera de participación basada en los modelos de Arnstein (1969), Jakes (1998) y Jiménez (2004).

En los sectores rurales, la participación ciudadana se realiza a través de organizacio-

Tabla I. Escalera de participación ciudadana.

Tipos y niveles de participación		
Escalera de participación ciudadana	Nivel de participación	Características de la participación ciudadana en el contexto nacional
Consulta	Información	- Flujo de información unidireccional. - No hay posibilidad de retroalimentación o negociación por parte de la comunidad local. - Información en seminarios y presentaciones.
	Opinión	- Entrevistas, encuestas y reuniones de carácter consultivo (no vinculantes).
Presencia y representación	Participación asociada a un beneficio	- Participación circunscrita a la formulación e implementación de proyectos y/o programas por un período determinado.
	Participación en el proceso de toma de decisiones	- Los acuerdos entre ciudadanos y autoridades locales tiene un carácter obligatorio. - Realización de talleres para discutir posiciones, roles y prioridades.
Influencia	Decisiones	- Trabajo colaborativo con autoridades en el diseño, organización y administración de proyectos y programas - Formación de equipos de trabajo y determinación de responsabilidades entre la comunidad y las instituciones locales. - Resolución de conflictos.
	Control social	- Participantes toman posesión del programa. - Comunidad movilizada para identificar y buscar soluciones a sus propias necesidades. - Ciudadanos organizados para monitorear y evaluar los programas y proyectos.

nes locales que pueden ser agrupadas en tres categorías amplias:

- i) Asociaciones de desarrollo local, las que tienden a estar asociadas a un área territorial y agrupan a un gran número de personas de dicho territorio. Generalmente son multifuncionales y actúan como intermediarios entre comunidades rurales y gobierno local/nacional, en ámbitos como salud comunitaria, proyectos de generación de ingreso, servicio de agua potable, apoyo agrícola y educación no formal. Un ejemplo serían las Juntas de Vecinos.
- ii) Asociaciones de productores y cooperativas, en su mayoría limitadas a activida-

des agropecuarias, proporcionando créditos, insumos y, en algunos casos, asistencia técnica, servicios de comercialización o marketing. También incluyen a un alto número de la población local. Destacan las organizaciones productivas de INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) las asociaciones de productores por rubro y las vinculadas a actividades rurales no agrícolas.

- iii) Grupos de interés u organismos con tareas específicas, por ejemplo clubes deportivos, organizaciones religiosas, centros de padres y apoderados y las organizaciones gremiales.

## Contexto espacial del estudio

El estudio que da origen a este artículo se realiza en la provincia de Ñuble, la de más alta ruralidad, mayor concentración de pequeños productores y menor crecimiento demográfico de las cuatro provincias de la región del Bío-Bío. En efecto, posee un 35% de población rural, muy por encima del país y de la región y presenta indicadores socioeconómicos por debajo de la media regional y nacional (Tabla II).

El sector rural de Ñuble, producto de los procesos de globalización y modernización de la sociedad, está experimentando cambios significativos que han transformado la realidad rural tradicional, la vida cotidiana y las representaciones sociales de sus habitantes. Se reconocen aquí tendencias globales similares a las del país en su conjunto, aunque también especificidades locales que responden a condiciones agroecológicas, históricas, sociales y culturales de la provincia. La nueva realidad rural muestra una agricultura más intensiva, una mayor integración entre el mundo rural y el urbano; mejor acceso a conectividad, equipamiento, servicios básicos e información; disminución de la pobreza e indigencia rural y aumento del nivel educacional de la población. Aún así no se logran revertir los procesos migratorios y la población rural sigue decreciendo. La estructura ocupacional también se ha modificado, en tanto disminuye la población ocupada en la agricultura, crecen las actividades rurales no agrícolas y aumenta la incorporación de la mujer al mercado laboral. Junto con lo anterior, se transforman los patrones culturales tradicionalmente asociados a la ruralidad (Censo de Población 2002; CASEN 2000, 2003, 2006; Fawaz, 2005; Fawaz y Soto, 2007; Valdés, 2007).

En este sentido, la ruralidad que se observa hoy es más heterogénea, compleja y multidimensional que la del pasado; inclu-

so los pequeños productores muestran diferenciaciones internas, observándose un segmento creciente que orienta su actividad productiva por lógicas de mercado y se incorpora a circuitos de modernización, y otro segmento que va quedando excluido, llegando eventualmente a la migración forzada o a la asalarización total. El estado y los municipios juegan un rol importante en este proceso de modernización, apoyando tanto el acceso a mercados como el desarrollo productivo y social, a través de instrumentos de fomento para todos los estratos de productores. Dentro de ellos destacan los tendientes a fortalecer la participación de los pequeños productores, considerada hoy indispensable para el desarrollo sostenible de la agricultura familiar campesina y para el desempeño eficiente de la institucionalidad pública (Llambí, 1998; Kay, 2005).

## II. MÉTODOS

La caracterización y análisis de la participación ciudadana se hace en base a la información recogida a través de una encuesta a una muestra de 132 pequeños productores agropecuarios localizados en tres comunas de Ñuble, pertenecientes a cada uno de los tres territorios de planificación que se han estructurado en la provincia. Se aprecian en ellas tendencias modernizadoras en la actividad silvoagropecuaria producto de la implementación de programas de fomento productivo impulsados por el estado, los municipios y empresas agroindustriales. La elección de las comunas obedeció por tanto a criterios de localización geográfica, desarrollo de programas de fomento productivo y gestión municipal, siendo seleccionadas Ranquil, que se ubica en el territorio denominado Secano Interior y Costero, El Carmen, del Territorio Canal Laja-Diguillín, y Coihueco, que se encuentra en el Territorio La Punilla.

La muestra dentro de cada comuna se estableció en función de distribución geográfica dentro de subáreas homogéneas y selección en terreno de un número de productores que garantizara la representación de las diferentes situaciones productivas, para lo cual contamos con la colaboración de técnicos de los programas de fomento productivo de los municipios involucrados, que actuaron como “informantes calificados”. Para el análisis de los datos, aún en curso en algunas dimensiones, se utilizó el software SPSS y se aplicaron pruebas de Chi cuadrado para medir la asociación entre variables.

La información así obtenida fue complementada con entrevistas en profundidad a una muestra intencional de productores y autoridades locales, las que fueron grabadas, reproducidas y analizadas a partir de una matriz conceptual, y con información de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2003 y 2006), censos, catastros y estudios sobre descentralización, participación y modernización de la gestión pública en general.

### III. RESULTADOS

#### Pequeños productores agrícolas de Ñuble y organizaciones locales

Al analizar en forma general la participación de los pequeños productores, nos encontramos con que el 94% de ellos está asociado a algún tipo de organización local, lo cual representa un porcentaje relativamente alto comparado con la participación de la población en general, pero que constituye una tendencia de los sectores rurales (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2004). Dentro de este grupo, el 55,4% participa en alguna organización productiva, un 10,6% en organizaciones gremiales y el 90,2% en organizaciones sociales. Para más de la mitad

de los pequeños productores, las organizaciones sociales constituyen su única instancia de participación, en tanto el resto participa en más de una organización local. En efecto, un 44,4% de los encuestados participa en una organización productiva y en una social, específicamente en grupos del INDAP y Juntas de Vecinos, y un 10,5% participa simultáneamente en los tres tipos de organizaciones identificadas en el estudio.

La participación ciudadana se concentra con mayor fuerza en torno al municipio como un catalizador de las necesidades de la comunidad; el alto porcentaje de personas que participa en Juntas de Vecinos (75%) así lo demuestra. La Junta de Vecinos negocia directamente con el alcalde y los concejales y la municipalidad demuestra su apoyo a las juntas de vecinos y otras organizaciones funcionales entregando fondos y asesorías para la presentación de proyectos en áreas de infraestructura, educación y salud comunitaria.

Del total de la muestra, el 61,3 % de quienes participan en algún tipo de organización local corresponde a jefes de hogar, cuyas edades fluctúan entre 40 y 65 años de edad, con una vasta experiencia en cargos directivos en organizaciones sociales. La incorporación de la mujer a organizaciones ha sido un proceso gradual, y ellas presentan una participación menor que los varones, puesto que sólo un 27,4% de las mujeres encuestadas participa en algún tipo de organización, no registrándose diferencias importantes en su participación en los distintos tipos de organizaciones estudiadas. En efecto, la Tabla III nos indica los porcentajes de participación de las mujeres en los tres tipos de organizaciones determinadas en este estudio. De esta forma, la participación por género parece estar condicionada por los roles que los individuos cumplen dentro de la economía del hogar y no por una discriminación directamente relacionada al género.

**Tabla II.** Características sociodemográficas de la Provincia de Ñuble, Región y País.

	Provincia de Ñuble	Región del Bío-Bío	País
Población total (Censo 2002)	438.103	1.861.562	15.116.435
Tasa de crecimiento intercensal 1992-2002	4,5%	7,3%	16%
Población urbana	65,2%	82%	86,6%
Población rural	35,0%	18%	13,4%
Pobreza (Casen 2006)	22,0%	20,7%	13,7%
Indigencia (Casen 2006)	5,7%	5,2%	3,2%
Analfabetismo	8,4%	6,3%	4,0%
Promedio escolaridad (Casen 2003)	8,7	9,5	10,2

**Tabla III.** Características sociodemográficas de la población participante en organizaciones locales (Encuesta propia 2006-07).

Características sociodemográficas	Tipo de organizaciones locales		
	Organizaciones productivas (%)	Organizaciones gremiales (%)	Organizaciones sociales (%)
Hombres	71,2	64,3	72,3
Mujeres	28,8	35,7	27,7
Edad			
Menor de 40 años	16,4	14,3	15,1
Entre 40 y 65 años	61,6	57,1	65,5
Mayor de 65 años	21,9	28,6	19,3
Nivel de escolaridad			
Sin estudios	4,1	7,1	7,6
1 a 4 años	27,4	35,7	23,7
5 a 8 años	41,1	28,6	48,3
9 a 12 años	17,8	14,3	15,3
+ 12 años	9,6	14,3	5,1
Nivel de ingreso			
- \$100 mil pesos	28,8	35,7	32,8
Entre \$100 a \$200 mil pesos	50,7	42,9	53,8
Entre \$200 a \$300 mil pesos	13,7	7,1	8,4
Entre \$300 a \$500 mil pesos	4,1	7,1	2,5
+ \$500 mil pesos	2,7	7,1	2,5
Número de participantes por tipo de organización*	73	14	119

\* La tabla se estructura sobre la base de los diferentes tipos y niveles de participación de los pequeños productores, es decir, cada productor puede participar en una o más de una organización productiva, gremial o social al mismo tiempo.



A nivel global, la Tabla III los indicadores escolares demuestran que alrededor del 45,8% de quienes participan de organizaciones locales tiene entre 5 a 8 años de educación, el 13,6% ha cursado al menos parte de la educación secundaria y un 5,3% ha realizado estudios superiores, no existiendo diferencias educacionales significativas entre los participantes en organizaciones productivas, gremiales y sociales, tal como lo indica la Tabla III.

En términos de ingreso, es posible observar que la mayoría de los miembros de estas organizaciones declaran tener ingresos entre 100 mil y 200 mil pesos. En efecto, el 52,2% de los pequeños productores asociados a algún tipo de organización local se encuentra en este tramo, no observándose diferencias sustanciales entre los miembros de los tres tipos de organizaciones estudiadas.

### **Participar o no participar en una organización productiva: Evidencias y contrastes**

Con el objetivo de identificar los factores asociados a la participación en organizaciones productivas, se realizó un análisis comparativo entre los pequeños productores que participan en organizaciones productivas y los que no lo hacen. Ello permitió identificar las características de cada uno de estos segmentos de productores y dimensionar los efectos de la asociatividad en algunas de sus estrategias productivas.

El análisis muestra, en primer término, que el 55,3% de los encuestados está asociado a alguna organización productiva y dos tercios de ellos, el 76,7%, participa en un programa de fomento productivo de INDAP, el municipio, FOSIS u otra organización. Esta información es coincidente con investigaciones desarrolladas en América Latina y Asia que sustentan la hipótesis de que la formación de organizaciones económicas lo-

cales se sustenta de manera importante en agentes externos a las comunidades rurales (Berdegú, 2001; Uphoff *et al.*, 1998).

En segundo lugar, existe un mayor porcentaje de población joven y de adultos mayores participando en agrupaciones productivas en comparación con los que no participan. En efecto, un 28,8% de los miembros de este tipo de organizaciones se encuentra por debajo de los 44 años de edad, mientras que un 38,4% supera los 60 años. En el caso de quienes no participan, más de la mitad se concentra en el rango de los 44 a 59 años (56,7%).

En tercer lugar, la gran mayoría de los socios de las organizaciones productivas son hombres, sólo un 28,8% son mujeres. Esta baja participación responde a los roles tradicionales que cumplen las mujeres en la sociedad rural y es concordante con la menor incorporación de la mujer al mercado laboral.

Además, se identificaron tres factores adicionales que establecieron diferencias significativas entre quienes participan y los que no participan en organizaciones; a saber, educación, ingreso e incorporación de innovaciones productivas. En términos de escolaridad, se observan mejores indicadores entre los productores que participan en asociaciones productivas, dado que un 17,8% de ellos ha cursado al menos parte de la educación media y un 9,6% ha realizado algún tipo de estudios superiores, a diferencia de quienes no participan, dentro de los cuales sólo un 11,5% ha realizado estudios secundarios y ninguno de ellos estudios superiores (Fig. 1).

Respecto al nivel de ingreso, más del 50,7% de los participantes en una organización productiva declara percibir ingresos entre 100 mil y 200 mil pesos mensuales y cerca de un 20% de ellos declara ingresos superiores a 200 mil pesos. A diferencia de lo anterior, el 62,3% de los no organizados se ubica en el primer tramo y sólo un 1,9%

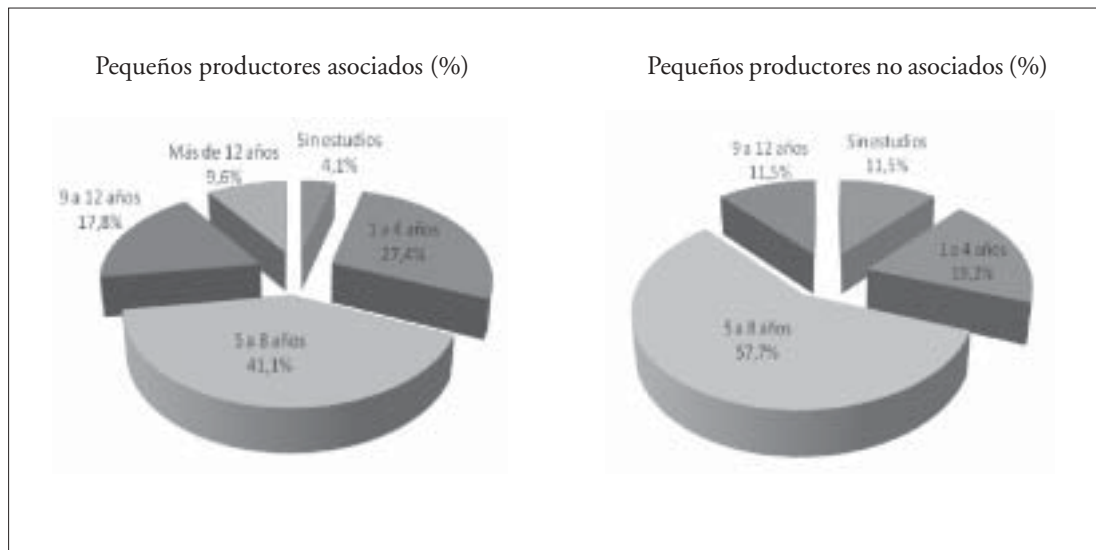


Figura 1. Nivel educacional de los pequeños productores asociados a organizaciones económicas y pequeños productores no asociados (Encuesta propia 2006-07).

en el tramo de ingresos más alto. Asimismo, la composición del ingreso es otro factor relevante que distingue a los miembros de una organización productiva de quienes no participan (Fig. 2). El 72,2% del total de ingre-

sos de los socios de una asociación productiva proviene de la agricultura por cuenta propia, porcentaje que disminuye al 30% entre los productores no organizados.

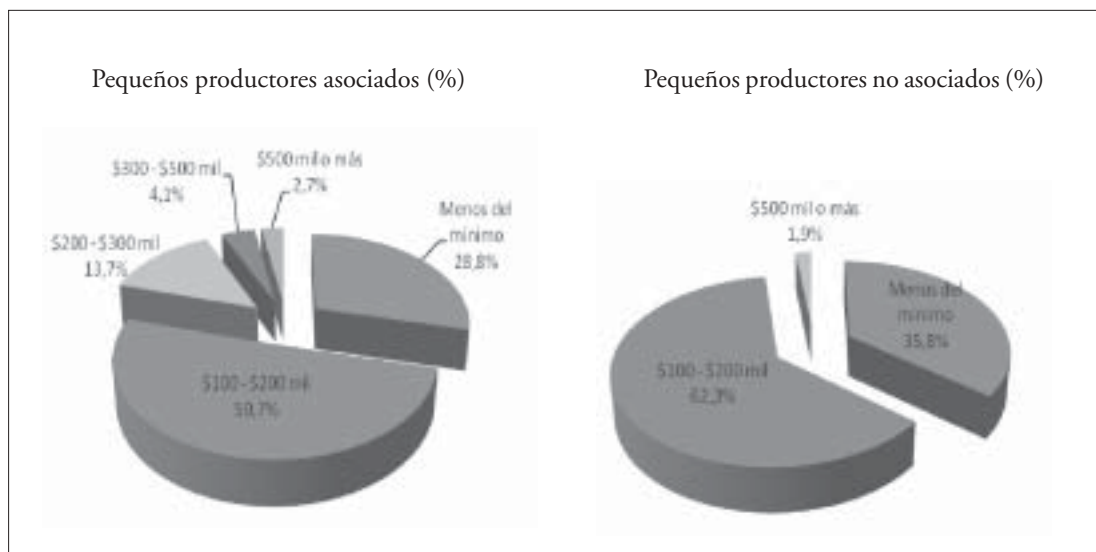


Figura 2. Nivel de ingreso de los pequeños productores asociados a organizaciones económicas y pequeños productores no asociados (Encuesta propia 2006-07).

En el ámbito de la innovación, el 78% de los productores organizados ha realizado innovaciones en su predio, a diferencia de sólo el 38,4% de los no organizados (Fig. 3), mejoramientos que tienen relación mayoritariamente con incorporación de riego, nuevos rubros y adopción de nuevos canales o modalidades de comercialización. En este sentido, habría que destacar que la participación de los pequeños productores está muy ligada a los programas de fomento productivo de INDAP o de los municipios, los que se orientan principalmente a rubros intensivos y de mayor demanda y que representan innovaciones en relación a la agricultura que ellos tradicionalmente han realiza-

do. En efecto, se constata que el municipio ha ido asumiendo un rol creciente en la promoción del fomento productivo, y que 52,3% de los miembros de organizaciones locales participa en algún programa de fomento productivo, ya sea impulsado por el gobierno local, INDAP u otras instituciones públicas o privadas como FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) y Chiletabacos. El tema productivo ha comenzado a ser central en la agenda municipal y en las instancias de planificación local, especialmente por el interés de las autoridades locales de vincular la participación ciudadana con los temas de desarrollo productivo (Fawaz y Silva, 2005; Vallejos, 2006).

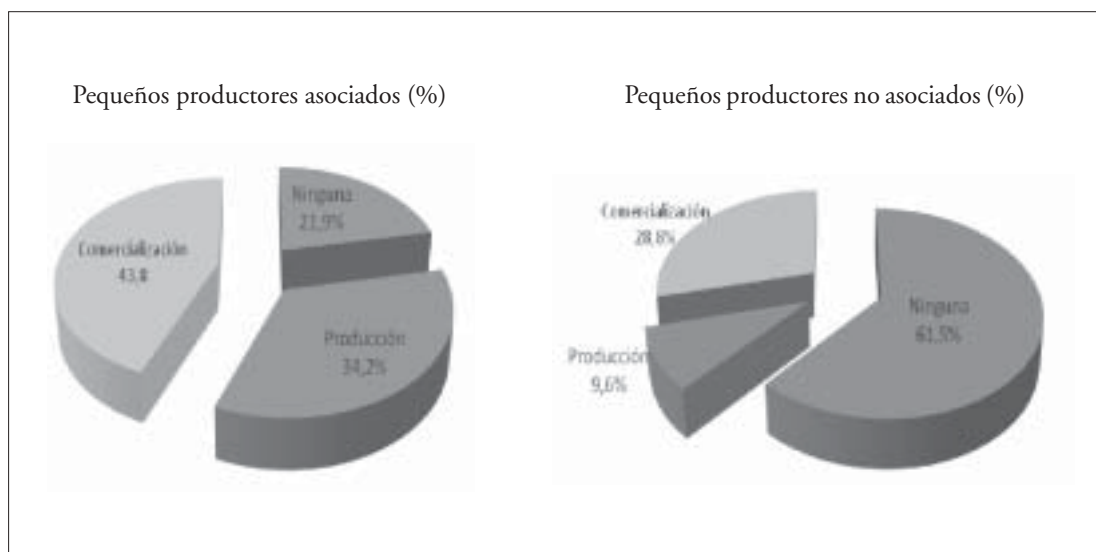


Figura 3. Incorporación de innovaciones por pequeños productores asociados a organizaciones económicas y pequeños productores no asociados (Encuesta propia 2006-07).

De lo anterior se deduce que la activa promoción de la asociatividad económica por parte de organismos públicos y municipios ha contribuido de manera importante al aumento de las organizaciones productivas y a las innovaciones que los pequeños productores incorporan en sus predios. Si bien la agroindustria juega también un pa-

pel en este proceso de modernización, es menor que el de los agentes mencionados y que el que ella cumple frente a los agricultores medianos y grandes. Ello indica que la organización y la asociatividad también pueden cumplir un rol importante en la conformación de nuevos caminos de desarrollo local.

## CONCLUSIONES

No es posible pensar en un proceso efectivo de desarrollo local desconectado de la articulación entre quienes diseñan y ejecutan las políticas a nivel local y los beneficiarios de ellas; muy por el contrario, ello es indispensable para que dichas políticas tengan el impacto esperado y respondan a los intereses, necesidades, demandas y expectativas de los habitantes de las localidades involucradas. Tradicionalmente, en los sectores rurales se estableció una relación desigual entre los funcionarios –generalmente provenientes de sectores urbanos– y los pequeños productores, expresada en términos de poder, conocimiento e incluso de actitud, que derivó en una escasa participación de la comunidad local, la que no superó el nivel informativo o, en el mejor de los casos, el de consulta de opiniones, que al menos tenía el mérito de establecer una retroalimentación.

Damos por supuesto que ésta es una situación que ya no corresponde a la realidad actual, y que la gobernanza y la participación efectiva son ampliamente estimuladas desde los organismos públicos y privados, y exigidas por los actores locales, lo que no significa que se hayan logrado plenamente. Seguramente la acción de diversas organizaciones no gubernamentales que realizaron una significativa labor de apoyo a la pequeña agricultura en las décadas de 1970 y 1980, con la colaboración económica de agencias internacionales y de la Iglesia, contribuyó a instalar el tema de la participación de los beneficiarios como un componente casi indispensable en los programas de desarrollo local. El grado y nivel de involucramiento de los actores locales, sin embargo, fue muy variado en la medida que, a lo menos en Ñuble, significó en ciertos casos una base para organizaciones campesinas que persisten hasta hoy, y en otros no pasó de ser el cumplimiento de un requisito exigido para la aprobación de los proyectos y programas.

En la actualidad la institucionalidad pública considera que no sólo es importante cuál es la política que se implementa, sino también cómo se definió, cómo se lleva a cabo y cuáles son los mecanismos de monitoreo y control de sus resultados. Incluso se promueve la participación ciudadana como un medio para mejorar el desempeño eficiente de los organismos del estado. No obstante, en los sectores rurales no ha sido fácil lograr ese acoplamiento entre las distintas instituciones que operan en un territorio y los actores locales involucrados. La reorganización del estado, la creación de los gobiernos regionales y las atribuciones asignadas a los municipios crearon la expectativa que los gobiernos locales podrían constituirse en la instancia que, por su cercanía a la realidad local y su poder de convocatoria, pudieran asumir un rol preponderante en este sentido, lográndose así mayores niveles de participación y gobernanza. Se observa en la provincia que varios municipios han asumido con fuerza esa función.

En este trabajo nos hemos preguntado respecto a los factores que a nivel de las localidades rurales inciden en la incorporación de los pequeños productores agropecuarios a las distintas instancias de participación existentes. Nos interesó en este sentido explorar, no sólo la participación asociada a un beneficio de corto plazo, que es el común denominador de la mayor parte de las asociaciones productivas, sino también el ejercicio de ciudadanía, que significa participar informadamente, o participar en organizaciones con objetivos de carácter global y de largo plazo, como el desarrollo local sostenible, o demandar mayores espacios, profundidad o control en el ejercicio de la participación.

Al respecto, los pequeños productores que participan en alguna organización productiva se caracterizan por estar vinculados al mismo tiempo a otros tipos de organizaciones, especialmente a asociaciones de desarrollo local, como son las Juntas de Vecinos.

Además, tienden a ser más jóvenes, educados e innovadores que quienes no participan. A través de los programas de fomento productivo tienen acceso a información e instancias de aprendizaje sobre las tendencias actuales de la actividad silvoagropecuaria, como también a la oportunidad de integrar redes de apoyo a la gestión productiva. En términos de niveles y tipos de participación, la mayor parte de los socios de estas organizaciones participa en reuniones de información y discusión respecto a un programa o proyecto determinado, por lo que, según nuestra escalera de participación ciudadana, se encuentran en la fase de participación asociada a un beneficio.

No obstante, la sola existencia de asociaciones productivas y la participación en ellas no implican necesariamente una mayor participación efectiva o mayores grados de incorporación en las decisiones o en el control de las acciones. El desarrollo de una cultura de participación es un largo proceso en el cual es imperativo que las organizaciones locales sean capaces de identificar sus necesidades, expresar sus demandas y definir modos factibles de solución de sus problemas incorporándose, junto a otros actores locales, en la gestión del desarrollo local. En ello los municipios juegan un rol central por su poder de convocatoria, por el hecho de ser la institución de poder más cercana a la población rural, por su vinculación con instancias regionales y nacionales y por su real, o potencial, capacidad de articulación de todos los actores y agentes locales.

El fortalecimiento de las organizaciones e instituciones locales para administrar nuevas responsabilidades y tareas de desarrollo local constituye, por tanto, uno de los principales desafíos de la participación ciudadana en el ámbito rural. La generación de capacidades, entrenamiento y utilización de metodologías de comunicación aparecen como estrategias útiles para sensibilizar a la población local sobre sus derechos y respon-

sabilidades, y contribuir a superar el enfoque de la satisfacción de las necesidades individuales por uno que incorpore además las necesidades de la comunidad en su totalidad, cambiando el estatus de los productores de simples beneficiarios al de activos participantes en el desarrollo local.

## REFERENCIAS

- ARNSTEIN, S. R. (1969), A ladder of Citizen Participation, *Journal of American Institute of Planners*. No. 35: 216-224.
- BERDEGUÉ, J. (2001), Cooperating to compete. *Associative Peasant Business Firms in Chile*. La Haya, CIP-DATA Koninklijke Bibliotheek.
- FAWAZ, M. J. (2005), Características de la nueva ruralidad en Chile. Reflexiones a partir de la realidad de la provincia de Ñuble, Región del Bío-Bío, Chile, en Sáez fOlivito E. (Coord.) *Desarrollo sostenible y Turismo Rural*. Zaragoza, Diputación Provincial de Huesca, (Ed.), pp. 35-54.
- FAWAZ, M.J. Y SOTO, P. (2007). *Familia Rural en la Región del Bío-Bío, Chile*. Entre la continuidad y el cambio, en ZICAVO, N. (Comp.) *La familia en el siglo XXI*, Ed. Univ. Del Bío-Bío, pp. 153-170.
- FAWAZ, M.J. Y SILVA, A.M. (2005), La inserción de las economías rurales en el proceso de globalización. El caso de la provincia de Ñuble, Chile. En Barbosa S. y Neiman, G. *Acerca de la globalización de la agricultura. Territorios, empresas y desarrollo local en América Latina*. Buenos Aires, Ed. CICCUS.
- GAVENTA, J. AND VALDERRAMA, C. (1999), Participation, Citizenship and Local Governance. Dcto. para el taller "Strengthening Participation in local Governance". Institute of Development Studies, June 21-24. Disponible on-line en: [www.ids.ac.uk/ids/particip/research/citizen/gavval.pdf](http://www.ids.ac.uk/ids/particip/research/citizen/gavval.pdf)
- INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (IDS) (1999), *Citizen Participation in Governance. Strengthening Participation in Local Governance*. The use of participatory methods. Workshop report. March 16-19.

- JAKES, (1998), Levels of participation in extension programming. Disponible online en <http://ag.arizona.edu/fcs/cyfernet/nowg/tools.pdf>
- JEAN, B. (2003), The road to successful rural community development: ten winning conditions. *Organisation et Territoires*: 17-31.
- JIMENEZ, M.I. (2004), Participación a nivel local. Dcto. De Trabajo. I. Municipalidad de Vitacura. en SUBDERE: Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: Diagnóstico situación actual. Dcto. de Trabajo.
- KAY, C. (2005), Estrategias de vida y perspectivas del campesinado en América Latina. *Rev. ALASRU Nueva Epoca*, No. 1, Univ. Autónoma de Chapingo (México).
- LISTER R. (1998), Citizen in Action: citizenship and Community Development in a Northern Ireland context. *Community Development Journal*. Vol. 33, No. 3, July 1998 pp. 226-235.
- LLAMBÍ L. (1998), Los retos teóricos de la sociología rural latinoamericana. Ponencia al V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, ALASRU, México.
- MORRISSEY, J. (2000), Indicators of citizen participation: lessons from learning teams in rural EZ/EC communities. *Community Development Journal* Vol. 35, No.1: 59-74.
- SMOKE, P. (2003), Decentralization in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*. Vol. 23: 7-16.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2004), Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: Diagnóstico situación actual. Dcto. de Trabajo, Dpto. de Estudios Municipales, División de Políticas y Estudios.
- TORRES, M. (1995), Final Report on the Workshop - Decentralization and Social Policies in Latin America Quito: IDRC.
- UPHOFF, N.T., ESMAN, M.J, KRISHNA, A. (1998), Reasons for Success: learning from instructive Experiences in Rural Development. Kumarian Press: Hartford, pp. 64-87.
- UPHOFF, N.T. 1993. Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with diminishing State and expanding Markets. *World Development* Vol. 21, No. 4: 607-622.
- UPHOFF N.T.AND ESMAN, M.J. (1984), Local Organizations: Intermediaries in Rural Development. Ithaca, Cornell: University Press.
- VALDÉS, T. (2007), La vida en común. Familia y vida privada en Chile y el medio rural en la segunda mitad del siglo XX, Santiago, USACH, Ed. Lom.
- VALLEJOS, R. (2006), Citizen Participation in Rural Municipal Government for Local Development. Chile 2000-2005. MSc. Major Research Paper. School of environmental design and rural planning. University of Guelph.