

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

TESINA



**“LA PROTECCIÓN CIVIL EN EL MARCO DE LOS DERECHOS
ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES”.**

ROSA MARÍA VERDEJO R.
ALFREDO LAGOS M.

Santiago de Chile, JUNIO DE 2007

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

- *Análisis y desarrollo: una mirada crítica*
- *Política de derechos con los pueblos originarios*
- *Fortalecimiento de la confianza y la pertinencia*

DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

- *Solidaridad y Ayuda: Igualdad versus Diferencia*

Resumen

El presente trabajo analiza el Programa de Participación Comunitaria de la ONEMI. Este programa de prevención en el campo de la Protección Civil fue diseñado, en su esencia, como una política pública basada en los derechos ciudadanos a la participación y a la inclusión.

Al momento de hacer una evaluación entre objetivos planteados y resultados obtenidos hemos podido constatar que el Modelo de Gestión implementado, en algunas ocasiones, no ha sido completamente satisfactorio con la impronta de derechos ciudadanos con que fue estructurado. No obstante, al poner su gestión al servicio de grupos de personas con vulnerabilidades específicas, como son los Pueblos Originarios fue necesario rescatar algunos factores y calibrar variables al Modelo de Gestión.

La incorporación de los Pueblos Originarios como beneficiarios del Programa de Participación Comunitaria nos llevó a reencontrarse con el enfoque de derechos ciudadanos así inspirado, por una parte y; por otra, a sostener que para el cumplimiento de una política pública con estas características debe contar con los siguientes requisitos:

- seguimiento y acompañamiento en la implementación del programa;
- compromiso de los gobiernos locales y regionales durante su desarrollo; y
- disposición a recoger las formas de gestión que tiene la propia comunidad con el fin de que sienta suya una política de prevención frente a situaciones de emergencia colectiva.

Pertinencia, solidez y sostenimiento con la acción serían los componentes que asegurarían éxito a esta orientación de Protección Civil.

Introducción

En marzo de 1974 se creó la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior – ONEMI para que asumiera las tareas de planificación, coordinación y ejecución de las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de catástrofes nacionales o provocadas por el hombre. (Decreto Ley 369).

La ONEMI, es entonces, el organismo técnico del Estado en el ámbito de la Protección Civil, entendida ésta como la protección a las personas, a sus bienes y ambiente ante una situación de riesgo colectivo; sea éste de origen natural o generado por la actividad humana, debe contribuir a fortalecer la formación ética de las personas, a encaminar el proceso de crecimiento y autoafirmación personal, y a orientar la forma en que la persona se relaciona con otras y con el mundo.

Bajo el alero de este precepto, la ONEMI está integrada por seis Subsistemas de Gestión, coordinados entre sí y bajo la responsabilidad de Divisiones y Departamentos. En la División de Protección Civil se desarrolla el Plan Nacional de Capacitación en Protección Civil, cuya función es profesionalizar la gestión técnica en este ámbito, así como **promover una cultura preventiva** bajo el concepto de responsabilidad compartida en la autoprotección.

Para cumplir con este criterio de formación ONEMI desarrolla un total de cuatro Programas:

- Formación y Capacitación en Protección Civil que contempla tres niveles: Módulo básico, medio y superior. Y está dirigido a funcionarios de distintas reparticiones públicas, así como Municipios, Gobernaciones e Intendencias.
- Participación Comunitaria en la gestión local de Seguridad. Está dirigido a autoridades y funcionarios municipales y dirigentes de organizaciones sociales y comunitarias de nivel local.
- Extensión y Perfeccionamiento. Destinados preferentemente a autoridades de los distintos niveles administrativos y sectoriales del país y a organismos técnicos y científicos.
- Plan Integral de Seguridad Escolar. Es una herramienta de capacitación que reemplaza a la antigua Operación Deyse. Este instrumento de carácter preventivo se utiliza en la elaboración de planes específicos de seguridad en las unidades educativas a lo largo del país.

Los estudios y antecedentes técnicos han demostrado que una eficiente gestión frente a las emergencias y desastres debe contar de antemano con una gestión preventiva. Es por ello que ONEMI ha puesto en práctica estrategias de formación y prevención que potencien los esfuerzos de cada instancia ciudadana cuando tienen que enfrentarse a situaciones adversas.

En el marco de la línea de acción preventiva ONEMI diseñó un Modelo de Gestión en Protección Civil dirigido al nivel local, en el que se suma al habitual trabajo conjunto entre la autoridad-organismos científico técnico, la comunidad con un rol tan activo y participativo como las otras dos instancias nombradas anteriormente.

Programa de Participación Comunitaria

El Programa de Participación Comunitaria, inserto en el Área de Prevención de ONEMI, nació a la luz de los requerimientos enunciados previamente y se comenzó a formalizar en el marco del Plan Nacional de Capacitación en Protección Civil correspondiente al Quinquenio 1996-2000.

El objetivo de este Programa ha sido otorgar una metodología y herramientas específicas que apuntan al reconocimiento de los riesgos y recursos, a la evaluación y manejo de los mismos, así como al desarrollo de una gestión conjunta donde exista una participación activa entre el municipio, la comunidad y los organismos científicos técnicos.

Para llevar a cabo estos objetivos se adaptó un Modelo de Gestión llamado "Microzonificación de Riesgos y Recursos" focalizado en poblaciones con vulnerabilidades específicas (pescadores, mujeres pobladoras o grupos indígenas). Las acciones que guían a esta política pública han estado adscritas a un diseño metodológico que cuenta con un soporte de material audiovisual y gráfico. Este Modelo de Gestión, por tanto, se ha enmarcado en el ámbito de la prevención de desastres como un derecho humano.

Las metodologías utilizadas en este Programa se denominan AIDEP de Microzonificación de Riesgos y Recursos y ACCEDER Comunitario.

La metodología AIDEP se sustenta en los conceptos básicos de "aprender mutuo" y "aprender haciendo". Corresponde a un acrónimo que se basa en cinco elementos que comprenden una herramienta base para un diagnóstico de la realidad y que considera una permanente retroalimentación. Desde la A hasta la E consiste en la etapa de diagnóstico de la realidad; y la última, correspondiente a la P, en las acciones de planificación que sustentan en ese diagnóstico.

- A. Análisis Histórico
 - I. Investigación empírica (técnica, científica, económica, en terreno)
 - D. Discusión (para priorizar participativamente las amenazas, vulnerabilidades y recursos)
 - E. Elaboración de mapas y cartografías (identificando riesgos y recursos para prevención y respuesta)
- P. Planificación integral en Protección Civil. (Una vez efectuada la etapa de Planificación se puede llevar a cabo la gestión, tanto en el ámbito de la Prevención y Mitigación como también en el ámbito de la Respuesta frente a Emergencias y Desastres).

Una vez realizada la etapa de investigación y habiendo reconocido los riesgos y peligros del entorno, así como los recursos de que dispone la comunidad se finaliza con la etapa de planificación integral de Protección Civil, siendo esta última la que se enlaza con la Metodología ACCEDER que en su esencia fortalece la comunicación y coordinación entre los distintos estamentos del sistema en caso de tener que enfrentar situaciones de emergencia.

ACCEDER Comunitario es una herramienta metodológica que conduce el diseño del Plan Comunitario de Coordinación de Emergencia. Corresponde a un acrónimo basado en siete elementos que identifican el rol de la comunidad en caso de emergencia y las acciones que se

deben realizar para enfrentarla. Vale decir, la ejecución de tareas de coordinación entre comunidad, autoridad local y organismos técnicos.

- A larma
- C omunicación
- C oordinación
- E valuación (1ª)
- D ecisiones
- E valuación (2ª)
- R eadecuación

Cualquiera sea la naturaleza de la Metodología ACCEDER Comunitario, lleva incorporada un Sistema de Evaluación de Daños y Necesidades (Plan DEDO\$). Este Plan apunta a objetivar respuestas para consultas claves, tales como ¿Qué pasó? ¿Qué se dañó? ¿Cuántos y quiénes resultaron afectados? El énfasis de la evaluación debe estar centrada en las personas.

Todas estas metodologías responden a las distintas etapas de las tareas desarrolladas por la ONEMI. Se comienza con un diagnóstico (AIDEP) que se articula con un (ACCEDER) consistente en una acción de planificación y una evaluación ex - post de la aplicación del ACCEDER bajo situaciones de emergencia.

El desarrollo de las metodologías enunciadas anteriormente tuvo su pie de inicio el año 1996, cuando se dio curso a la implementación de un plan de experimentación a dos años plazo, en cuya primera etapa se trabajó en las comunas piloto de Curacaví y Estación Central de la Región Metropolitana y San Antonio de la V Región de Valparaíso.

Posteriormente, en el sexenio 2000-2006, el Programa de Participación Comunitaria cobró mayor relevancia dentro de los propósitos generales de la ONEMI. Su objetivo fue la Institucionalización de un enfoque de Gestión Integral en Protección Civil en los ámbitos regional, provincial y comunal. Este objetivo respondió a la decisión de la ONEMI de reforzar las capacidades de las comunidades para que, a nivel local, puedan prevenir y dar respuesta a situaciones de peligro en caso de desastres naturales.

En este período se implementó el Programa de Participación Comunitaria en cada una de las regiones del país. El año 2005 se desarrolló el Programa en la localidad de Isluga en la Región de Tarapacá, por ser una comuna expuesta a riesgos volcánicos, y la comuna de Peñalolén en la Región Metropolitana, por presentar riesgos sociales.

Durante el año 2006 se desarrolló un Proyecto Piloto de Participación Comunitaria con Pueblos Originarios, cuyo objetivo fue profundizar en la Declaración del Nuevo Trato (2004); así como abordar sectores económicos y sociales más deprimidos y que presentan condiciones de vulnerabilidad específicas. En esta etapa se benefició a cuatro comunidades Mapuche del lago Budi en la comuna Saavedra - Región de La Araucanía.

Análisis y Desarrollo: Una mirada crítica

Ha pasado una década desde la implementación del Programa de Participación Comunitaria. El programa se ha implementado en 20 comunas del país. Todas ellas diversas entre sí. Esta es una oportunidad para preguntarse si este extenso y profundo esfuerzo ha generado los resultados esperados; pero también, si esta política pública ha sido coherente con la impronta de derechos con que se diseñó.

Hay que partir por enfatizar que el Programa de Participación responde en su esencia a principios y valores que orientan las políticas públicas como son : la participación y la inclusión.

En cuanto al principio de la participación el Programa de Participación Comunitaria se enmarca en las estrategias y políticas de desarrollo, por ser este principio una clave para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. El ejercicio de este principio en el Programa contribuye a que distintos grupos comunitarios tomen conciencia o identifiquen claramente los riesgos a los que están expuestos por ser poblaciones vulnerables frente los comportamientos de la naturaleza. En tanto, la metodología ACCEDER se centra en el diseño de un Plan de Respuesta frente a un tipo de emergencia seleccionado por la comunidad y en él se plasman las acciones a seguir para mejorar la calidad de vida de las personas.

Al mismo tiempo, el desarrollo de este proceso participativo pretende que con la formación de los Comités Comunitarios de Protección Civil se garantice el derecho a la organización, cuyo objetivo es poder contribuir a una mejor coordinación con los gobiernos locales, regionales y nacionales.

El caudal de información que surge con el desarrollo de estas metodologías, por la vía de la participación, brinda posibilidades de evaluar necesidades de la comunidad, por una parte; y por otro, facilita que la comunidad conozca las políticas públicas y las decisiones que los afectan cuando tienen que afrontar una situación de emergencia.

Respecto del principio de inclusión, el Programa de Participación Comunitaria circunscribe un modelo de capacitación para grupos vulnerables sin importar edad, sexo, origen, religión o territorialidad, debido a que no sólo las comunidades de zonas rurales son carentes de servicios, sino también comunidades urbanas que se ubican en asentamientos ilegales o que carecen de servicios o infraestructura necesaria para hacer frente a problemas sociales. En términos de derechos el Programa de Participación Comunitaria garantiza la inclusión de grupos o sectores de la población más frágiles, o tradicionalmente discriminados como han sido los Pueblos Originarios.

Acerca de las comunidades indígenas el Programa de Participación Comunitaria responde a los planes de acción y medidas de protección que le proporciona actualmente el gobierno chileno a grupos que históricamente habían estado excluidos de derechos económicos, sociales y culturales.

No obstante lo anterior, y atendiendo a una de las Fases de la Política Pública que dice relación con el proceso permanente de evaluación entre objetivos y resultados para identificar problemas y presentar soluciones para corregirlos, se ha constatado que el Modelo de Gestión desarrollado en este Programa no ha generado el mismo resultado en todos los grupos beneficiarios. Desde esa

perspectiva no se estaría cumpliendo a cabalidad con el enfoque de los derechos planteados en los inicios del diseño del Programa de Participación Comunitaria, a pesar de contar con ciertos valores universales como son la participación y la inclusión.

Al preguntarnos ¿por qué no obtenemos los mismos resultados cuando el Programa de Participación Comunitaria que es implementada es el mismo? Lo que salta a la vista y amerita una reflexión desde el punto de vista del enfoque de derechos ciudadanos es la forma de implementar las herramientas metodológicas. Esta ha tendido a ser homogénea en su contenido y comunicación a pesar de la particularidad de las comunidades. Y la uniformidad, paradójicamente tiende a ser discriminatoria debido a que los grupos capacitados tienen necesidades, recursos, habilidades y costumbres que son más bien heterogéneas entre sí.

La uniformidad del desarrollo del Programa de Participación Comunitaria se debe a que:

- La etapa de investigación que se llevó a cabo para diseñar el Programa Participación Comunitaria no ha sido aplicada con el mismo énfasis al momento de implementar el Programa en las distintas comunidades beneficiarias.
- El material audiovisual, que sirve de soporte en las capacitaciones, ha tendido a la uniformidad sin considerar variables tales como el nivel educacional, la situación socioeconómico o cultural de los grupos destinatarios.
- El tiempo destinado a la capacitación entre una comunidad y otra no ha tomado en cuenta el ritmo de las personas que participan en los talleres.

Al evaluar estos tres puntos podríamos sostener que al entregar una capacitación con base homogénea se corre el riesgo de no considerar las particularidades de los grupos beneficiados con el Programa de Participación Comunitaria, dejando poco espacio para enriquecer el diseño y evaluación del Programa.

Un Modelo de Gestión que no considera las particularidades está entregando señales equívocas, puesto que considera de antemano que todos sus usuarios tienen el mismo nivel educacional, que entre ellos no existen desigualdades sociales ni económicas, que los hábitos y costumbres son relativamente similares, que la historia, la lengua y los espacios territoriales no se convierten en procesos de identificación que influyen desde los comportamientos particulares hasta los regionales.

Al no considerar las particularidades del público objetivo del Programa de Participación Comunitaria se estaría arriesgando el éxito de esta gestión pública en el sentido que la uniformidad podría atentar contra las costumbres y comportamientos de los grupos comunitarios, y de paso arriesgando la apertura de los canales de participación y la aceptación de la natural e inevitable heterogeneidad de las personas.

Por otra parte el Programa de Participación Comunitaria contempla los siguientes aspectos:

- ONEMI entrega instrumentos y metodologías de trabajo al equipo municipal de la localidad con el fin de que sean efectivos agentes multiplicadores en el desarrollo de Programas y Planes de Prevención, así como en la elaboración de Planes de Respuesta frente a una emergencia de carácter local. No obstante, el nivel de compromiso del equipo municipal se

refleja, en muchos casos, en la ausencia de Programas y Planes de Prevención y en la carencia de elaboración de Planes de Respuesta.

- Los mecanismos de seguimiento sobre el Desempeño del Plan de Respuesta y el funcionamiento organizacional de la comunidad capacitada no ha sido un fin en sí mismo, por lo que no se puede evaluar la gestión del Programa en el largo plazo.
- El Programa de Participación Comunitaria, en general, no ha contado con un sistema de registro y sistematización de las experiencias de trabajo, lo que impide conocer las debilidades y aciertos de su aplicación.

En relación a estos tres puntos se podría sostener que la impronta del derecho a la participación se ejecuta a corto plazo, lo que debilita la legitimidad y la lógica de una política pública que debería tener alcance y prolongación en el tiempo. Asimismo, si no existe un seguimiento de la capacitación y coordinación entre comunidad y municipio no podemos asegurar la efectividad del quehacer institucional, como tampoco el ejercicio del derecho a participar de la comunidad en el desempeño de las políticas públicas.

Política de Derechos con los Pueblos Originarios

Con la intención de contar con una gestión de política pública con enfoque de derechos ciudadanos indagamos en las fortalezas y en las tareas pendientes del Programa de Participación Comunitaria. Este análisis nos llevó a constatar la necesidad de incorporar algunas variables con la idea de reencontrarnos con la génesis del diseño con que fue creado.

Con ese fin, al implementar el Programa de Participación Comunitaria con Pueblos Originarios el año 2006, se incorporó al Modelo de Gestión:

- una etapa de investigación del territorio y la población destinataria,
- el fortalecimiento de la confianza en las políticas públicas frente a la comunidad y
- el rediseño de las herramientas metodológicas con sentido de pertinencia¹; siendo esta última lo más importante porque al incorporar particularidades de la población se potencia la confianza y la coexistencia de una con otra.

Fortalecimiento de la confianza y la pertinencia

El Programa de Participación Comunitaria ha enfrentado durante su quehacer una cierta desconfianza sobre las políticas públicas que no tienen carácter eminentemente asistencialista. Los participantes en los talleres de "Microzonificación de Riesgos y Recursos con participación Comunitaria" manifestaron en diversas oportunidades que: *"siempre vienen a pedir el nombre y el carnet y se van". "Nunca vuelven a ver cómo estamos". "Las capacitaciones duran una hora y nunca*

-
- ¹ Uso de un lenguaje simple y directo;
- Acuerdo conjunto sobre el horario en que se desarrollarían los talleres, con la idea de respetar sus quehaceres cotidianos;
 - Flexibilidad y reiteración en el desarrollo de las metodologías. Esto ayudó a detectar otras necesidades o riesgos de la comunidad ajenas a las planteadas en el Programa mismo.
 - Registro de entrevistas y testimonios sobre situaciones de emergencias ocurridas en la zona;
 - Traducción del material visual al mapudungún;
 - Incorporación de imágenes del lugar y rostros de los participantes en el material utilizado.
 - Adecuación de instrumentos de información que utiliza ONEMI como son el Informe ALFA y el registro de situaciones familiares a la realidad de la zona.
 - Acompañamiento en la elaboración de los Planes de Respuesta frente a emergencias sobre al base de no dejar tareas inconclusas.
 - Cierre de los talleres en una actividad conjunta con el gobierno local donde se entregó un Diploma de reconocimiento a los participantes en los talleres.
 - Presentación de la Segunda Fase del Programa. Instancia en que se diseñó el seguimiento del desarrollo de los Planes de Respuesta y la capacitación a otras dos comunidades vulnerables dentro de la comuna.

les importa si uno entendió o no". "No hacen seguimiento de lo que enseñan". Estas afirmaciones reflejan una cierta debilidad al implementar las políticas públicas en terreno.

Por otra parte, no sorprende que los Pueblos Originarios reaccionen con cierto recelo frente a las propuestas u ofertas externas. Al revisar la historia se puede cotejar que los Pueblos Originarios tienen un ancestral acervo de desconfianza hacia las agencias públicas, con las que hace algo más de un siglo aún estaban en guerra. Cambiar esta visión no ha sido fácil a pesar de los objetivos explícitos de actividades y beneficios.

Desde el año 1990 el principal aporte que han hecho las políticas públicas a los Pueblos Originarios ha sido el reforzamiento de una modalidad específica del capital social, vale decir el "pegamento" que vincula a las comunidades con el aparato público donde la apertura al diálogo y la preocupación de instituciones específicas han sido fundamentales para reencontrarse².

A pesar de, no son pocos los dirigentes de Pueblos Originarios que ven con desconfianza las promesas de los últimos gobiernos. En la evaluación del Debate Nacional de los Pueblos Originarios, realizado el 2006 con patrocinio del gobierno central de la CONADI nos encontramos con la siguiente conclusión: "Que ha habido poco interés por parte del Gobierno por cumplir las deudas históricas que el Estado y la sociedad chilena ha contraído con los Pueblos Originarios y que las decisiones políticas redundan en las cuestiones legislativas que se vienen insistiendo desde hace varios años, como son el reconocimiento constitucional, la ratificación del Convenio N°169 de la OIT y el aumento de recursos en entidades públicas que cumplen fines asistencialistas; asimismo, que predomina la perspectiva de desarrollo estatal hacia los pueblo originarios sin considerar las necesidades ni las formas que las comunidades requieren para su desarrollo e inclusión en la sociedad."³

"Nosotros no creemos lo que nos vienen a ofrecer porque el otro día vinieron a comprometerse con una capacitación y ahora, cuando fuimos a preguntar como que se desligaron de todo. Vinieron a hacer la parada no más. Así como eso nos han pasado muchos casos; entonces la gente no cree. Y otras veces vienen, hablan pero no hay solución, no dan solución a los problemas, y eso no es sólo en nuestra comunidad sino que en todas. La gente quiere algo más concreto, algo que sea real".⁴

A lo anterior se suma que tanto los Pueblos Originarios de Chile, como los Coyas del noreste argentino y los Maya-Quiché de Guatemala, tienen una relación animada con la naturaleza. Para los Pueblos Originarios el equilibrio entre el hombre y la naturaleza es fundamental para estar exento de perjuicios. La creencia de este equilibrio está dada por la noción de entender que el tiempo es circular, que la redondez del tiempo genera la vida: pasado, presente y futuro se confunden para que el hombre extraiga de ellos las diversas enseñanzas de la vida.

Al mismo tiempo, los Pueblos Originarios creen que la naturaleza es una "gran energía que da vida". Esta energía es femenina y masculina al mismo tiempo y es innominada, puesto que esta "idea divina está representada en todas partes, en todos los elementos de la naturaleza". Por lo tanto, los

² Alvarez, Alejandro. En Periódico Mapuche Azkintuwe, agosto 2006.

³ Mapuexpresss. Indígenas presente en el Debate Nacional. Santiago-Chile, Octubre 2006.

⁴ Painena, Agustín, dirigente comunidad Collileufu Chico. Octubre, 4 de 2006.

comportamientos de la naturaleza no traen precisamente adversidades, sino que la luna, viento, volcanes, ríos, mar responden a manifestaciones de la naturaleza y son potencias poseedoras de cualidades superiores. Es más, antiguamente cuando alguien moría su espíritu-alma se trasladaba a otras regiones o se convertía en otra manifestación de la naturaleza⁵.

Estos mitos y creencias de los Pueblos Originarios están más arraigados en los antiguos; no obstante, por ser culturas orales se ha ido transmitiendo a las nuevas generaciones. Quizá con menor intensidad, pero con una significación que forma parte de su cultura y que se contraponen al momento de abordar temáticas de riesgos frente a la naturaleza.

Desde esta perspectiva, el Programa de Participación Comunitaria con Pueblos Originarios, y específicamente con comunidades Mapuche que se desarrolló el año 2006, se enfrentó con un desafío de carácter subjetivo, y no sólo con las condiciones objetivas de riesgo existentes en la comuna de Saavedra donde se desarrolló el Programa.

Por tanto, fue indispensable preguntarnos cómo debemos enfrentar y hacernos cargo de esa subjetividad, para así poder desarrollar un trabajo constructivo que mostrara solidez ante los destinatarios ¿Qué tipo de investigación y metodologías eran necesarias, especialmente, cuando nos enfrentábamos a una comunidad que percibe que la política pública se mide con un juego que privilegia una eficiencia sin rostro? Estos antecedentes y reflexiones fueron la guía para diseñar e implementar un Programa de Participación Comunitaria basado en la recuperación de confianza y en la pertinencia.

La pertinencia se define como aquello que es perteneciente a una persona o comunidad. UNESCO⁶, sostiene que la pertinencia en la educación es una función básica en los procesos de coordinación, sistematización e interacción entre facilitador y capacitado.

Para los Pueblos Originarios la pertinencia tiene relación con los contenidos, valor y sentido de la capacitación. Dirigentes de los Pueblos Originarios han señalado en distintas ocasiones no querer un “reconocimiento” sin valor, sin carácter vinculante. Para los Pueblos Originarios no es significativo poner en la portada o presentación de un Programa la foto de un indígena, sin llevar en su interior definiciones de fondo con relación a los pueblos, como son las costumbres, el nivel educacional y la consideración de sus convicciones culturales.

Frente a ello y en la búsqueda de la pertinencia se incluyó en los talleres de Microzonificación de Riesgos y Recursos un proceso donde cobró relevancia el pasado y el probable futuro de las comunidades; se entendió que las identidades son producto de las narraciones y las actuaciones de la comunidad y, que el tiempo, o el ritmo con que se lleva la vida en las zonas rurales es un factor tan relevante como el resto. El lenguaje simple, la flexibilidad, el registro de la historia y el reconocimiento del medio ambiente podrían ser los componentes que facilitaron el desarrollo de los talleres y la elaboración de líneas de acción frente a situaciones de peligro.

⁵ Sofía Painequeo. “ Madre Naturaleza y cosmos”. [www.barcelona2004.or/esp/esp/banco del conomiento](http://www.barcelona2004.or/esp/esp/banco%20del%20conocimiento).

⁶ UNESCO. Conferencia Mundial sobre Educación Superior. París – Francia, 1998, pág 19.

Un trabajo con pertinencia ayuda a despertar motivaciones y a profundizar en la propia conciencia frente a situaciones de riesgo. Quienes participaron en los talleres se reconocieron en las situaciones de emergencia, logrando tomar mayor conciencia sobre la necesidad de contar con medidas de prevención, y sobre la Protección Civil en general.

A la vez, un programa con pertinencia apunta a generar tareas de política pública alejadas de la homogeneización, lo que significa considerar aquellas particularidades que distinguen a una comunidad de otra, y no sólo en el campo de los Pueblos Originarios sino que en la sociedad chilena en su conjunto. Según García Canclini⁷ el acercamiento a las minorías, sean étnicas o socioeconómicas, requiere considerar la versatilidad de las identidades y el uso de metodologías híbridas.

En ese contexto el Programa de Participación Comunitaria con comunidades Mapuche significó seleccionar a una audiencia local, rediseñar el “producto” de ONEMI y pasarle el micrófono a quienes se sienten, con o sin razón, minorías segregadas de la sociedad.

La pertinencia requiere de un proceso de mediación sociosubjetiva; así y sólo así el sujeto podrá asimilar los conocimientos y la acción que se necesita para enfrentar una situación donde su vida corre peligro. Así lo sustentan las palabras del dirigente de la comunidad de Puaucho Región de La Araucanía, Braulio Ancán, *“estos talleres han logrado rearmarnos como comunidad y revertir la forma en que se trabaja y donde terminamos divididos, peleados porque no son las formas como nosotros enfrentamos las situaciones”*.

“Esta es la primera vez que se hace un taller donde se recogen los antecedentes del lugar, de nuestra historia, de cómo nos relacionamos entre nosotros cuando hay problemas. Es la primera vez que en una capacitación parten por saber de nosotros. Siempre son recetas o promesas que no se cumplen. Esta capacitación ha sido muy buena, y lo digo porque yo he participado en hartos talleres como dirigente, pero este tema nunca lo habíamos tocado con esa profundidad. Una vez hablamos de emergencia pero se nos dijo que no había soluciones sino propuestas...., pero como proponemos si no sabemos cómo ni dónde hacerlo”.⁸

Por su parte, el encargado de Protección Civil de la Municipalidad Saavedra, Ranulfo Ibacache, destacó la importancia del tiempo destinado a los talleres y el desarrollo de un trabajo sistemático y coordinado entre comunidad y municipio. Públicamente valoró la disposición a trabajar en terreno por parte del equipo de ONEMI y haber despertado interés en la comunidad en un tema del cual no todos estamos conscientes.

Desafíos y Recomendaciones

Entre los objetivos de modernización de la Gestión Pública se incluye el acercamiento del Estado a las necesidades de las personas, así como el establecimiento de espacios de interlocución entre

⁷ García Canclini, Nestor. “Diferentes, Desiguales y Desconectados”. Gedisa Editorial, 2004.

⁸ María Nahuel. Testimonio recogido al termino de los talleres en Collileufu Grande. Octubre 2006.

ambas instancias a través de la promoción y ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin embargo, la estructura actual de la gran mayoría de los gobiernos locales no responde a una planificación estratégica que los respalde y que considere las necesidades específicas de cada comuna y los desafíos a afrontar.⁹ En los hechos existen trabas en los gobiernos locales que dificultan los procesos de tienden a potenciarse como actor más activo en la gestión política local.

La experiencia nos ha mostrado que al momento de presentar ante la comunidad/municipalidad el Programa de Participación Comunitaria de la ONEMI el tema de la Protección Civil es generalmente uno de los que tiene menor relevancia dentro de la gestión de los municipios. esta percepción se comprobó claramente durante el taller realizado con el equipo municipal en al comuna de Saavedra. *"Agradezco esta oportunidad de poder conversar sobre las emergencias porque quienes están preocupados por el tema son en alguna medida el alcalde y el encargado de emergencia, mientras que los directores de departamentos municipales no conocen de que se trata esto. Entonces ahora, con esta reunión, vamos a entender en conjunto un tema que aparece como que estuviera ajeno a nuestra labor municipal Y nosotros estamos en una zona de riesgo, por las inundaciones, por los tsunamis y sobre todo porque hay que considerar que en verano la población turística dobla y triplica a los habitantes de la ciudad, y en el sector de la playa no tenemos sistema de emergencia."*¹⁰

Por esta misma razón es que los equipos municipales al igual que la comunidad no cuentan con una independencia para la elaboración de los Planes de Respuesta frente a emergencias. Si bien, en muchos casos, existe una real preocupación por el tema, subsiste la conciencia sobre los riesgos que se corren al instalar poblaciones en lugares inadecuados, así como la certeza de que falta sensibilizar a la población sobre esos riesgos, los equipos municipales no abordan el tema porque se ven sobrepasadas por situaciones coyunturales o falta de programación. Y en la práctica esto significa que la marcha del Programa de Participación Comunitaria, que responde a una política pública, queda trunca.

Para sortear esta dificultad se recomienda acompañar, tanto a los equipos municipales como a las comunidades, en la elaboración de los Planes de Respuesta. Y, al mismo tiempo, estar presentes en la Segunda Fase del Programa, que consiste en la evaluación e implementación de los Planes de Respuesta. Estos pasos, además, enriquecerían el trabajo en terreno y contribuirían a fortalecer el proceso mediante el cual se debiera comparar los resultados obtenidos con los objetivos y actividades planificadas por el Programa.

De esa manera el Programa de Participación Comunitaria concluiría, tanto con los objetivos trazados como con la relevancia que le otorga el derecho internacional a la protección de los grupos vulnerables, Pueblos Originarios y minorías, cuestión que ha tomado gran relieve producto del auge de la globalización que intenta universalizar al mundo siendo que el 40% de la población mundial aún está lejos de alcanzar los bienes económico, culturales, y comunicacionales¹¹.

⁹ Alvarez Puga, Edgardo. En Documento :Gestión Municipal y Participación: pistas para su articulación. ACCION. Santiago-Chile

¹⁰ Ibacache Ranulfo. Encargado de Protección Civil. Municipalidad de Saavedra. Julio 2006

¹¹ Rodríguez Rojas, Pedro. "La globalización frente a los nacionalismos e identidades culturales. Aldea Mundo. Venezuela, octubre 1998.

Solidaridad y Ayuda: Igualdad versus Diferencia

Un segundo desafío que merece una reflexión más profunda se desprende de las entrevistas y relatos recogidas en terreno durante los talleres, y tiene relación con las formas de ayudarse unos a otros en situaciones de emergencia.

La máxima de “hoy por ti, que lo necesitas, que mañana otros me ayudarán a mi cuando lo necesite” es una práctica común entre grupos vulnerables o de escasos recursos en todas las culturas y en distintas épocas.

En los relatos registrados en las comunidades de la comuna de Saavedra esta práctica solidaria aparece como un valor de las comunidades; sin embargo, los Talleres de Microzonificación de Riesgos y Recursos fueron una instancia efectiva para ahondar en las prácticas concretas frente a un desastre, así como para preguntarse cuánto de esta solidaridad, en lo que se refiere a su intensidad y sus formas, es específica de los grupos indígenas, y de las comunidades del municipio de Puerto Saavedra.

Las primeras pistas que encontramos para responder a esta concepción local de solidaridad, mostraban un importante cortocircuito. Y ello tiene que ver con algo muy práctico. La solidaridad entre los miembros de una comunidad se basa **en la práctica de la diferencia**, situación donde unos dan a otros; unos se empobrecen materialmente, aunque sea un poco, para apoyar a sus parientes, sus vecinos u otros miembros de la comunidad cuando están en una situación crítica o de emergencia. Sin embargo -y en esto consiste el cortocircuito- dicha práctica de la diferencia no se acomoda bien con la concepción de igualdad tan marcada que existe entre la gente. Especialmente frente a una situación de emergencia, tanto ayudas externas como las exigencias locales tienden a imponer el criterio de “a todos por igual”, lo que sin duda tiene un respaldo en los valores de equidad y de justicia social, pero debilita o subvalora la realidad de la diferencia en que descansa, en esencia, la solidaridad.

En ese entendido ¿qué sucede con la solidaridad espontánea y persistente que se practica al interior de las comunidades? Allí no es necesariamente justo que la ayuda sea para todos por igual. Hay personas en apuros que son socorridos por otros que no lo están tanto. Unos dan, otros reciben; unos mejoran un poco, otros ceden algo de lo que tienen.

Las ayudas del Estado en situaciones de emergencia canalizadas por ONEMI son también solidarias, y también están basadas en la práctica de la diferencia porque es una ayuda destinada a quienes están necesitados por enfrentar una situación de emergencia, en un tiempo y espacio determinado, por parte de quienes no tienen esa dificultad (el resto del país).

¿Cómo ajustar las escalas del trabajo con el fin de que el poder material y ético de la IGUALDAD (instancias de gobierno que van en ayuda de sus miembros más necesitados) no termine por menoscabar la práctica sensible y personalizada de la DIFERENCIA (solidaridad que se practica al interior de las comunidades)? Esta pregunta y esta reflexión han surgido de nuestros talleres.

El Programa de Participación Comunitaria en comunidades Mapuche nos ofrece la oportunidad de construir una cultura solidaria menos paternalista y más organizada porque puede movillizar más claramente las prácticas locales de solidaridad, generalmente algo dormidas frente al poder de las acciones externas y centralistas. La práctica de la diferencia no debe ser aniquilada por la práctica de la equidad.

Cuando nos referimos a las acciones externas apuntamos a aquellas de carácter protector que ejerce el municipio con sus comunidades, que son las formas de abordar los déficit sociales presentes en las comunidades. Las comunidades Mapuche aparecen en este Proyecto Piloto como localidades que cuentan con un valor de solidaridad más fuerte que lo habitual, y eso debería considerarse como un recurso para enfrentar situaciones de emergencia y aprender a separar las demandas habituales de asistencialidad, de aquellas que son propias de una emergencia.

¿Qué consecuencia tiene considerar la particularidad cultural, las costumbres de un grupo de personas, como ingrediente necesario para enriquecer la gestión de la ONEMI y, por ende, el de la sociedad en su conjunto?

Parece claro que es conveniente concebir a las comunidades beneficiarias del Programa de Participación Comunitaria lejos de las nociones de homogeneidad, de manera más focalizada y con relativa descentralización para conseguir una verdadera convergencia o integración con los objetivos planteados por el Programa. Para ejercer prácticas de trabajo que se alejen de la homogeneidad es necesario también perseverar en el análisis y las evaluaciones, sólo así es factible detectar la viabilidad y efectividad de una política pública sustentada en un modelo de participación y en el derecho a la inclusión.

A modo de síntesis, podemos señalar que el ejercicio del derecho a la participación se puede lograr aportando solidez, pertinencia y sostenibilidad a la acción, lo que, ineludiblemente, permitirá que los beneficiarios sientan y comprueben en la práctica que las políticas públicas están diseñadas pensando en el mejoramiento de su calidad de vida.

En la práctica, el Programa de Participación Comunitaria con Pueblos Originarios que desarrolló la ONEMI el 2006 respetó las particularidades de las comunidades a que estaba dirigido. Este Modelo de Gestión será implementado el año 2007 en la Región de La Araucanía con comunidades Mapuche y en la Región de Tarapacá con comunidades Aymara. Para trabajar con las comunidades Aymara se ha diseñado un proceso de investigación y de acercamiento previo con las comunidades. También se han adaptado las herramientas metodológicas a la idiosincrasia del pueblo Aymara, y se espera poder traducir el material de trabajo al quechua (lengua Aymara), así como desarrollar nuevas estrategias que nos permitan vencer los desafíos que aparecen a la luz de un enfoque de Derechos Humanos.