



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

TESINA

“Participación, políticas públicas y ejercicio de derechos en la comuna de Putre”

.....

NOMBRE ALUMNO/A (Francisca Gómez Lechaptois / Andrés Jiménez Espinoza).

Santiago de Chile, fecha (mayo, 2008).

Indice

Presentación	3
Factores relacionados a la participación y al ejercicio de derechos de la población de Putre	5
La migración, una consecuencia clara de las escasas posibilidades de participación	12
Conclusión: la participación se legitima en el reconocimiento de derechos	13
Bibliografía	15
Anexo: Algunas características del pueblo aymara	17

Presentación

Quiero decir que ha llegado un tiempo privilegiado para la participación ciudadana, un tiempo en que las personas comunes y corrientes tienen plena conciencia de sus derechos.

(Intervención de la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet J., en el lanzamiento de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007)

Tanto a nivel nacional como internacional parece existir cierto consenso respecto a la importancia de la participación de la ciudadanía en los distintos ámbitos del desarrollo y particularmente en la dirección de los asuntos públicos. En este sentido, plantea Canto, “la participación se vuelve un tema central toda vez que se reconoce que ni Estado ni mercado por sí solos puede ser los garantes de la vida pública y que la democracia reclama la reapropiación de las instituciones políticas por parte de aquellos que, al menos teóricamente, son sus soberanos: los ciudadanos”ⁱ.

En la misma línea el BID plantea que “las grandes tendencias del profundo y acelerado proceso de cambio que enfrentan los países de América Latina y el Caribe -democratización, reformas económicas, descentralización, así como el impacto de la globalización y las nuevas tecnologías de la información- han implicado un importante cambio en el papel del Estado, el mercado y los diferentes actores sociales. En este contexto se reconoce la creciente importancia de la participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas públicas”ⁱⁱ. En la Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible, en 1996, los Jefes de Estado participantes declararon apoyar y fomentar “como requisito fundamental para el desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación. Para tal efecto, se promoverá el perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de participación pública”ⁱⁱⁱ.

En nuestro país, la participación de los ciudadanos en la agenda pública se garantiza e institucionaliza en la Agenda Pro Participación Ciudadana, en la cual se afirma que “ha llegado un tiempo privilegiado para la participación ciudadana, un tiempo en que las personas comunes y corrientes tienen plena conciencia de sus derechos”^{iv}. Es decir, se establece una relación directa entre la participación ciudadana y la conciencia de los propios derechos, lo cual implica visualizar a las personas o grupos no a partir de sus carencias o necesidades, sino a partir de su condición de titulares de derechos que pueden exigir o demandar.

Sin embargo, se da la paradoja de que quienes más requieren de participación son quienes menos posibilidades tienen de participar y de beneficiarse de los frutos del desarrollo del país. Este es el

ⁱ Canto, Manuel. *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. Disponible en: www.innovaciónciudadana.cl (fecha de consulta: 28 de mayo de 2008)

ⁱⁱ BID (2004). Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco. BID.

ⁱⁱⁱ Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible, 1996

^{iv} Intervención de la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet J., en el lanzamiento de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.

caso de Putre, una comuna rural ubicada en el extremo norte del país y que cuenta con una población mayoritariamente aymara. De manera creciente esta comuna ha recibido una amplia oferta de programas, proyectos y acciones públicas que siguen el mandato gubernamental de la “participación ciudadana”.

En distintos niveles, los servicios públicos ofrecen alternativas de participación a los pobladores, las vías más comunes son las asambleas informativas, las mesas de trabajo público-privadas, los diálogos comunitarios y, por supuesto, los fondos concursables. Sin embargo, esta lógica participativa no necesariamente se ha traducido en un mayor fortalecimiento comunitario, sino que parece haber una distancia entre la oferta pública y la población que no permite que la propuesta –o imperativo- de participación se traduzca en un aprendizaje y/o enriquecimiento del tejido comunitario, en un mayor desarrollo social, en una mejora sustantiva de su calidad de vida.

La hipótesis del presente trabajo es que ello tiene directa relación con que el concepto amplio de participación –no solamente referido a la elección de representantes a través del voto político- exige el cumplimiento de una serie de derechos que en este caso no están siendo plenamente ejercidos por una parte significativa de la población comunal y que tienen que ver particularmente con derechos de carácter económico, social y cultural (derecho a la educación, derecho a la cultura, derecho a un trabajo digno, entre otros). Y no solamente existen ciertos derechos que no están siendo ejercidos sino que –lo que es más determinante aún- es que no existe plena conciencia de la población de su titularidad de derechos sino que la relación que se establece entre ella y el aparato público es más bien del tipo beneficiario-beneficiado. Desde esta perspectiva se hace pertinente analizar los factores que influyen en que este sector en el cual se suman varios indicadores de exclusión social, tenga especial dificultad para ejercer algunos de esos derechos, y cómo ello se relaciona con la mayor o menor participación ciudadana.

Factores relacionados a la participación y al ejercicio de derechos de la población de Putre

1. Período de chilenización o desaymarización

A comienzos del siglo XX, particularmente con la llegada de instituciones como la Escuela, Carabineros, y la Iglesia Católica, la población aymara vivió el llamado período de “chilenización” en el cual el Estado de Chile buscó crear en la población un “sentimiento chileno” de modo de asegurar la soberanía nacional en el territorio que limitaba con Perú. De esta forma, a través de las instituciones mencionadas, se impartieron normas, creencias y valores propios de la cultura de la sociedad chilena, violando el derecho de toda persona a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad.

Los métodos utilizados fueron -a juicio de la población aymara- violentos, intolerantes, de amedrentamiento e imposición de costumbres ajenas, de ahí que este período también sea denominado como “desaymarización”; “*cuando hablábamos aymara, los carabineros nos decían ‘se van a Bolivia o los matamos’*”^{vi}. Las consecuencias se hacen visibles actualmente en que una parte considerable de la población –cada vez menos- aún siente temor y/o vergüenza a declararse como perteneciente a la etnia aymara. Para los jóvenes se presenta un falso dilema de elegir entre continuar las tradiciones locales o ser un joven occidental; profundizándose los cuestionamientos sobre su identidad tanto individual como colectiva, lo que redundará en la disminución de los espacios de reconocimiento y por lo tanto de participación comunitaria.

2. Conflictos familiares y comunitarios por derechos de tierra y agua

Otro de los conflictos que se generan a partir de la incorporación de territorio aymara a territorio chileno, tiene relación con la imposición del concepto de propiedad fiscal en tierras históricamente aymaras y el no reconocimiento por parte del Estado chileno de la propiedad común tan característica de la tradición andina. Con el tiempo, la propiedad individual, reconocida a través de títulos de dominio, se volvió un requisito para acceder a créditos, asistencia técnica y otros beneficios. En este sentido, “la ocupación efectiva de los terrenos y la inscripción en los registros de propiedad desencadenó disputas entre familias aymaras y también con colonizadores sureños”^{vii}.

Las disputas generadas a partir de la división de tierras y de la obligación de constituir propiedades individuales, persisten hasta el día de hoy, y no sólo entre familias sino también al interior de ellas. El tema de los derechos de tierra y agua ha constituido y constituye una gran barrera al trabajo colectivo y asociativo de la comunidad. En este contexto cobra sentido la afirmación de Bello de que “sería un absurdo estimar que los sujetos reaccionan motivados por un único foco, como podría ser el Estado todopoderoso. La dinámica social muestra escenarios más complejos aún, como los conflictos intracomunitarios, los faccionalismos, las luchas por la hegemonía y el poder entre

v Artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, publicada en 1948.

vi Manzano en Bengoa, José (2004). *La memoria olvidada, historia de los pueblos indígenas de Chile*. Santiago: publicaciones del Bicentenario.

vii Subgrupo de trabajo pueblo aymara en Bengoa, op.cit, 139.

grandes organizaciones y liderazgos, o las disputas por alcanzar un lugar en el espacio público como interlocutores legítimos frente al Estado”viii.

De esta forma, se debe tomar en cuenta que en el contexto de dar cumplimiento al Fortalecimiento de la Asociatividad como punto central de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007, muchas de las ofertas provenientes de los servicios públicos, y en especial en relación a iniciativas económicas, plantean como exigencia la asociación de individuos para la postulación a fondos públicos. Esta exigencia disminuye las posibilidades de impacto de las iniciativas en tanto, por motivos antes mencionados, existe una escasa disposición a la asociatividad; las opiniones coinciden en señalar que *“el trabajo en grupo no funciona”, “son puros problemas”, “se roban la plata”, “los demás no trabajan”,* y por lo tanto se prefiere *“trabajar solo no más”, “por último con un familiar”, “de a uno mejor”.*

3. Formas de organización social que no son pertinentes a la cultura.

Junto con la pérdida de tradiciones y costumbres aymaras y los conflictos generados a partir de los derechos de tierra y agua, un componente importante en términos de la participación de la población, se refiere a la instalación de nuevas formas de organización social que son ajenas a los sistemas tradicionales de organización aymara. Las Juntas de Vecinos, Centros de Madres y Asociaciones Deportivas, formas de organización social propias del mundo urbano occidental, *“tienden a reemplazar el espacio de encuentro tradicional privilegiado, alterando las formas acostumbradas de relacionamiento”*ix.

Así, en la actualidad, en la comuna existe un total de 123 organizaciones distribuidas en Juntas de Vecinos, Unión Comunal de Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Organizaciones de Mujeres, Organizaciones de Jóvenes, Organizaciones Deportivas, Organizaciones sociales y culturales, Organizaciones de Adultos Mayores, Bailes Religiosos, Comité de Agua Potable y otras organizacionesx. Durante los últimos años han surgido las comunidades y asociaciones indígenas como formas de organización, las cuales actualmente agrupan a un número importante de personas.

Cabe recordar que la *“vida en comunidad”* indígena es la instancia por la cual se producen todas las transmisiones culturales que vinculan a un grupo étnico y lo proyectan hacia el futuro, logrando que la comunión sea la instancia donde convergen desde los más viejos a los más pequeños. Esta situación ha sido acabada por el actual proceso *“socializador”* en las sociedades modernas donde el desarrollo del hombre se basa en la sectorización por grupo etéreo, siendo muy pocas las instancias para compartir con los integrantes de los demás niveles de vida. Este es un factor predominante a la hora de explicar la alienación de los grupos indígenas acostumbrados al compartimiento cotidiano, organizador y educador.

viii Bello, Álvaro (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina*. Libros de la CEPAL, 79, 38

ix Subgrupo de trabajo pueblo aymara en Bengoa, op.cit. 143

x Registros de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la I. Municipalidad de Putre,

4. Capacidades sociales y educacionales

En términos de las cifras de pobreza e indigencia en la comuna, la encuesta CASEN 2006 define un 10,3% de pobres y un 0,4% de indigentes^{xi}. Esta cifra que es menor en relación al promedio regional y nacional, se conjuga con otros indicadores que revelan las condiciones de vulnerabilidad social presentes en la zona. Así, en términos de educación el promedio de escolaridad para la población de 15 y más años de la comuna es de 6,7 años, mientras las cifras de analfabetismo alcanzan un 16,6%, porcentaje superior al nivel regional y nacional.

Cerca de un cuarto de la población comunal está en el año 2007 incorporada al programa ChileSolidario -el cual acoge a las familias de mayor pobreza en el país-, y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas establece un 82% de Índice de Vulnerabilidad Escolar para los alumnos de la comuna. Por otra parte, un 46,4% de las viviendas de Putre pertenece a la categoría de “Deficitaria”, mientras en relación al mayor o menor grado y calidad de disponibilidad de agua y servicio higiénico en las viviendas, sólo un 31,5% de los hogares de la comuna cuenta con un índice de saneamiento “Aceptable”^{xii}.

De las cifras, es posible afirmar que un alto porcentaje de la población cuenta con un bajo nivel educativo formal que lo excluye de muchas de las oportunidades de participación que se ofrecen, más aún uno de los obstáculos en el pleno reconocimiento de los derechos en las comunidades indígenas ha sido la poca valoración –en términos de los sistemas de evaluación educativa nacional- respecto a las prácticas culturales como la lengua, o las manifestaciones comunitarias. Ello se evidencia en que los sistemas nacionales de evaluación como la prueba SIMCE y la PSU no toman en cuenta la pertinencia cultural, aún cuando estos contenidos sí son abordados desde las instituciones educativas insertas en territorio indígena.

Así mismo, tal como se afirma que “los pobres son, por lo general, excluidos socialmente y carecen de la capacidad básica para presentarse en público con dignidad y para participar activamente en la vida social, cultural y política de sus comunidades”^{xiii}, en Putre existe un amplio porcentaje de personas que ven reducidas sus posibilidades de participar en la vida pública en tanto son discriminadas por su origen, por su educación, por su presencia, etc. Respecto a ello, se debe considerar que la participación en la vida pública está normada por pautas occidentales que tienden a homogeneizar y no a promover una participación multicultural, de ahí la importancia de no ver “la” participación y “la” decisión como elementos unívocos, sino como “las” participaciones y “las” decisiones desde las diferentes perspectivas culturales. Así, afirma CEPAL, “la ciudadanía, que ha sido definida como la “titularidad de derechos”, puede ser ampliada para buscar una mayor participación basada en la diferencia, la interculturalidad y el multiculturalismo”^{xiv}.

xi Llama la atención que para el año 2000, la CASEN establezca un 47,6% pobres y un 22,9% indigentes.

xii CASEN 2006

xiii OACNUDH (2002). Proyecto de Directrices: Enfoque de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza. Traducción libre al español del documento oficial Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction strategies, 20

xiv Bello, op.cit.

Las condiciones de vulnerabilidad social de la comuna se relacionan con la pertenencia a la etnia aymara de gran parte de su población^{xv}. Esto es relevante de considerar en tanto existen vinculaciones importantes entre la pertenencia a esta etnia (como a cualquier otro pueblo indígena) y los resultados que estadísticamente se aprecien en términos de pobreza, educación y trabajo. Regularmente, las poblaciones indígenas presentan resultados menos óptimos que aquellas poblaciones no indígenas respecto a las mismas variables.

Así por ejemplo, según la CASEN, la pobreza se presenta en mayor porcentaje en la población indígena que en la población no indígena; los años de escolaridad son en promedio dos años más bajos en poblaciones indígenas respecto a las no indígenas, diferencia que se acentúa cuando se incorpora la variable de ingreso autónomo; el analfabetismo indígena es en promedio mayor al no indígena; los salarios son en promedio un 27,8% más bajos para los indígenas respecto de los no indígenas^{xvi}.

Por lo tanto, las capacidades sociales y educacionales determinan a aquellos quienes efectivamente pueden participar, en el decir de Font, “un número limitado de personas, que dispongan de un mínimo de información e interés para hacerlo... no está claro si aquellos que se abstienen de participar lo harán simplemente porque no les interesa, o porque no disponen de los recursos necesarios para hacerlo. En este último caso podríamos estar marginando a los ciudadanos con menos capacidad para hacer sentir su voz...”^{xvii}.

5. Costumbre asistencialista

Con la constitución de Putre como comuna en el año 1979 y la consecuente llegada de la institucionalidad municipal, se profundizan las prácticas asistencialistas estatales cuyo objetivo es satisfacer necesidades básicas de la población a través de la entrega directa de beneficios y servicios. Esta práctica derivó en lo que podríamos llamar un “acostumbramiento recíproco” de la comunidad a recibir y del Municipio a dar. Algunos cambios han comenzado a generarse con la llegada de los gobiernos de la Concertación, sin embargo, las prácticas asistencialistas parecen estar enraizadas tanto en el Municipio –y en algunos servicios públicos- como en la comunidad acostumbrada a pedir y recibir.

Lo anterior, emerge como uno de los obstáculos principales al desarrollo social en el documento diagnóstico elaborado a propósito de la actualización del Plan de Desarrollo Comunal de Putre para los próximos cinco años. Así, la reducción de este “acostumbramiento asistencialista” aparece en los discursos como uno de los principales desafíos a concretar para contribuir al desarrollo comunal. Sin embargo, este deseo no se traduce en acciones prioritarias contenidas en este plan de desarrollo de modo de ir avanzando en el empoderamiento comunitario; las acciones no se dirigen a la formación de quienes en teoría se beneficiarán de las mejoras comunales.

xv 61% de habitantes que se declara perteneciente a esta etnia (INE, 2002). El porcentaje de personas que se declaran pertenecientes a la etnia aymara aumentaría si de la población censada se excluyera el contingente que habita regularmente en el Regimiento N°24 ubicado en Putre y que al momento del Censo 2002 sumaba alrededor de 500 personas.

xvi INE, 1996, 2003, 2006

xvii Font en Canto, op.cit, 10

6. Imposición de conceptos de desarrollo ajenos a la cultura

Particularmente a partir de los gobiernos de la Concertación, se han abierto posibilidades de desarrollo hacia los sectores rurales e indígenas que son los que mayoritariamente poseen un vínculo innato con el medio ambiente y su apreciación de vida frente a los elementos que componen la naturaleza, logrando mantener un vínculo cultural de inapreciable valor. Sin embargo, “en la medida en que el Estado, mediante las políticas públicas y otros instrumentos, ha buscado una igualdad jurídica de los ciudadanos y por medio de ellas la igualdad cultural, los indígenas (y todos aquellos que son diferentes) han sido tratados sin considerar que poseen una matriz cultural distinta de la definida por el Estado y que, por tanto, poseen distintas necesidades, visiones y demandas. En otras palabras, se les han impuesto “estrategias de desarrollo” y visiones contrapuestas a sus intereses, realidades y demandas específicas”^{xviii}.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el denominado Turismo de Intereses Especiales, el que sin duda ha abierto una oportunidad de desarrollo económico para la comuna. Su atracción ha sido tal cual ocurre en todas las zonas donde hay una riqueza cultural incalculable pero una carencia palpable de dinero, las posibilidades de implementar una instancia ligada a la valorización de la cultura descansa en manos de inversionistas extranjeros quienes encuentran respaldo en las leyes nacionales, pero las comunidades indígenas muchas veces no son considerados a la hora de decidir sobre el futuro de sus avances económicos.

Este es el caso de lo vivido por la localidad de Saxamar perteneciente a la comuna de Putre, quienes han visto como la fuente de aguas ancestrales de su localidad ha pasado a manos de la hotelera transnacional Mystique S.A, sin el consentimiento de la localidad mencionada pero sí con la venia de los agentes gubernamentales. La hotelera se preocupó de comunicar esta instancia por el diario y la radio local, sin embargo, el detalle está en que “en esta publicación, en ninguna parte se menciona a Saxamar, sino que, curiosamente da unas coordenadas. Además la radio no se escucha en el interior”^{xix}.

El anterior es un ejemplo de una estrategia de desarrollo que es impuesta a la comunidad local y que pone en riesgo valores culturales constituidos, en este caso, por su entorno natural; “dichos pueblos reclaman su derecho no sólo a la tierra, sino también al subsuelo y los recursos hídricos, ya que en muchos países se encuentran completamente desprotegidos por las leyes y son numerosos los casos en que son expulsados o desplazados de las tierras que han habitado durante siglos”^{xx}. El problema principal es que esta estrategia de desarrollo no sólo ha sido impuesta sino que desconoce los valores culturales locales, excluyendo y perjudicando justamente a quienes habitan el territorio. Las escasas posibilidades locales a oponerse a tal intervención revelan no sólo una falla en el derecho de acceso a la información, sino también el escaso poder de reclamo, participación y decisión sobre sus bienes tradicionales, con que cuentan tales comunidades.

Si pudiéramos apreciar la multiculturalidad, tendríamos que, como afirman los propios aymaras, “el proceso de desarrollo del Estado de Chile, se basa en ideas como el crecimiento, la competencia, la

^{xviii} Bello, op.cit., 68-69.

^{xix} Periódico *La voz de Parinacota* N°6, Arica 3 de Mayo de 2008.

^{xx} Bello, op.cit.

acumulación de capital, la incorporación de tecnologías y el manejo de la información. Si bien algunos hermanos han logrado incorporar algunas de estas ideas, la mayoría de ellos que se mantienen en sus comunidades de origen, son personas de edad vinculadas a prácticas tradicionales de cultivo de la Pachamama. Para nosotros el concepto de desarrollo occidental, con cualquier apellido que quiera ponerse no refleja nuestro pensamiento como Pueblo Aymara. Preferimos hablar de la "Suma Qamaña", el "vivir bien" en armonía. Esta idea es igual a la sumatoria crecimiento material, más crecimiento espiritual, más gobierno de los ecosistemas"xxi.

7. Mecanismos y tipos de participación que no responden a las exigencias y características de la población.

En la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007 se establece como uno de los puntos centrales a ser abordados la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, donde "se propone que los Ministerios y Servicios públicos generen condiciones institucionales, establezcan procedimientos y apliquen instrumentos programáticos orientados a incorporar la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas con el fin de institucionalizar prácticas regulares de inclusión de la ciudadanía. Con esta finalidad se diseñarán instrumentos y se instalarán en las instituciones públicas las metodologías adecuadas para una gestión participativa."

Al asumir los servicios públicos este mandato de participación se genera algo así como una "moda del diálogo" donde en general, el concepto de participación se reduce a la convocatoria de asambleas y mesas donde la gente "puede dar su opinión". Pero ello no necesariamente se traduce en una sensación individual o colectiva de mayor poder, sino que muchas veces eso se vuelve un desencanto para las personas que luego de haber dado su opinión no ve los resultados concretos en el servicio que se viene a ofrecer; *"para qué voy a hablar, si igual está ya todo cocinado", "he hablado tantas veces y nunca he visto resultados"*.

Por otra parte, la participación en la formulación de las políticas públicas requiere de un tiempo extenso que en general se ve pospuesto ante la premura de los servicios públicos de obtener resultados rápidos, de cumplir metas antes de que se acaben los plazos, etc. En este sentido, muchas veces las ofertas llegan listas, las personas pueden opinar algunas cosas que no modifican mayormente la propuesta inicial, y se entiende que las propuestas son "participativas" en tanto "todos" y "cualquiera" puede participar.

Otra de las apuestas de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007 es el Derecho a la Información, "se diseñarán y transferirán herramientas metodológicas a los funcionarios públicos que en la actualidad están gestionando espacios de participación, cualificando así la entrega de información, el diseño de las políticas públicas y la articulación sectorial de iniciativas de participación ciudadana". Al respecto cabe decir que la mayoría de las ofertas públicas, se traducen en concursos que requieren de la postulación de proyectos; sin embargo, si contamos el porcentaje de adultos y adultos mayores de la comuna de Putre que sabe leer y escribir y que además comprende el vocabulario de los proyectos, que tiene acceso a un computador conectado o no a internet, que cuenta con el tiempo y dinero para trasladarse a Arica (requisito para la presentación

xxi Subgrupo de trabajo pueblo aymara en Bengoa, op.cit., 130

de ciertos documentos y del formulario final), nos daríamos cuenta de las reales posibilidades de “participación” de la comunidad.

Es en parte por ello que muchas de las personas y organizaciones comunitarias se excluyen de participar, otras recurren a consultoras que ofrecen el servicio de elaboración y ejecución de proyectos. Estas últimas tienen el conocimiento técnico de cómo formular proyectos pero en su mayoría desconocen la realidad del territorio en donde se ejecutará el mismo, creando desazones en la comunidad cuando los compromisos de ejecución no se cumplen o se cumplen sólo a medias.

En la comuna de Putre, atendiendo a la idea de que la comunidad participe en la formulación de la política pública, ha habido iniciativas donde se constituyen mesas de trabajo público-privadas que permiten que la comunidad, a través de sus representantes tomen decisiones respecto al uso de los recursos, sin embargo, lamentablemente, ha sucedido que desde el ámbito público no se ha cumplido con ciertos compromisos que hacen perder credibilidad respecto a las propuestas de participación iniciales.

Por otra parte, las instancias de participación como asambleas y otros interrumpen a veces la actividad diaria de las personas o son convocadas sin pensar en variables como la dispersión geográfica de la población; así por ejemplo, cuando un servicio público decide “hacer participar a la gente de la comuna” convoca a una asamblea comunal en la localidad más céntrica pero muchas veces no toma en cuenta que eso significa para un número importante de personas dejar sus actividades cotidianas (paseo del ganado) y/o desplazarse largas distancias en un territorio donde escasean los medios de transporte. Esto desincentiva a las personas a participar.

Las promesas no cumplidas, los resultados que no se ven, los dineros que se pierden, los funcionarios que no aparecen y tantos otros hechos son los que van creando desconfianza en los servicios públicos y disminuyen el interés por participar a través de estos mecanismos.

Por todos estos y otros factores, la participación en Putre se da mayormente en el plano consultivo, así como no hay una apropiación de la cultura y del patrimonio, tampoco hay una apropiación del Estado y de sus beneficios, la lógica sigue siendo la de beneficiarios. De ahí la relevancia de trabajar los lazos de confianza entre el Estado y la comunidad, lo cual implica adoptar un enfoque de derechos donde el individuo ya no es visto como un necesitado que debe ser protegido y beneficiado bajo una lógica paternalista, sino que alguien que es titular de derechos y por lo tanto está en posición de exigirlos.

La migración, una consecuencia clara de las escasas posibilidades de participación

Los procesos por los cuales se generan participaciones en una comunidad generan también que estos logren sentirse arraigados en el lugar, pues son ellos los y las que han tomado las decisiones frente al futuro de la comunidad. Sin duda, para quien tenga la posibilidad de reflexionar sobre su localidad y ver como sus aportes se traducen en ejercicios concretos, se producirá un mayor acercamiento con la pertenencia territorial y una mayor incidencia en el fortalecimiento de la identidad local, reconociendo sus derechos y provocando crecimiento educativo frente a los mismos.

La actual situación de la comunidad de Putre se plantea desde la dificultad de generar individuos capaces de guiar sus propias directrices frente a los desafíos de la modernidad ya que las altas tasas de migración juvenil así los demuestran: “tomando esto en consideración, y haciendo una comparación entre el Censo 1992 y el Censo 2002, es posible apreciar no sólo la disminución intercensal general de la población, sino también una marcada disminución para el caso de los niños de entre 0 y 14 años de edad, y de los adultos de entre 25 y 44 años de edad. También disminuye el grupo de entre 15 y 24 años de edad, y, en menor grado, los de 55 a 64 años y los de 65 años y más”^{xxii}. Tal magnitud de desertificación humana se relaciona principalmente con la sensación de la escasa incidencia en la toma de decisiones y la poca participación de los habitantes de la comuna en la dirección social, cultural y económica de esta. Se evidencia en frases que la comunidad tiene ya arraigadas en su vocabulario como “*tengo más posibilidades afuera*” y se traduce en que el bienestar esta “en otro lado”. Frente a esto, las posibilidades de participación y toma de decisiones sin duda mejoran el bienestar de los hombres y mujeres de la comuna “el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que estén a su alcance”^{xxiii}.

De acuerdo a esto la búsqueda de posibilidades en otros lugares tiende a posicionar al indígena de este territorio en una urbanidad que ya posee una estructura y a la cual el indígena no puede pasar a formar parte plenamente, sino sólo en las escalas inferiores de trabajo, llegando incluso a aumentar el número de pobres en las ciudades. No se trata de estigmatizar al indígena que migra a la ciudad sino sólo mostrar una realidad que sucede cuando la oferta de inclusión y posibilidades tanto en la ruralidad como en las grandes urbes, no son para todos. “El principal problema que enfrentan los migrantes indígenas para su integración al mercado laboral urbano se encuentra en factores de tipo estructural, como su menor escolaridad relativa o la escasa o nula preparación para enfrentar las demandas de la estructura productiva. De esta manera, su ingreso a la salarización se produce en condiciones de precariedad e informalidad”^{xxiv}.

^{xxii} Ilustre Municipalidad de Putre, *Plan de Desarrollo Comunal 2008-2012*.

^{xxiii} Lahera, Eugenio (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: FCE , 10.

^{xxiv} Pérez Sáinz (1994) en Bello, op.cit., 47.

Conclusión: la participación se legitima en el reconocimiento de derechos

En el decir de uno de los dirigentes de la comunidad de Putre, existen aquellos indígenas que conocen y son concientes de sus derechos, y aquellos que no. Los que pertenecen al primer grupo son justamente aquellos que participan de agrupaciones sociales indígenas que -por lo general- buscan injerir en el curso de las decisiones políticas y sociales que se toman a nivel local, regional o nacional. En el caso del segundo grupo, el desconocimiento de la existencia de derechos y de su condición de titulares de los mismos, puede considerarse como un factor explicativo esencial de sus bajos niveles de participación e incidencia social y su escaso acceso al cúmulo de obligaciones y garantías que incluye el conjunto de garantías ciudadanas. De ahí que estos grupos suelen mantenerse al margen de todo tipo de decisión a nivel político, reduciendo su participación a la elección de representantes o autoridades a través del voto. En el decir de Abramovich y Pautassi, estos grupos “no reclaman ni se empoderan porque desconocen la idea de sujeto portador de derechos”^{xxv}.

Es posible comprender que la tendencia a no reclamar ni a apropiarse de sus derechos se relaciona con que este pueblo históricamente ha sido dominado por distintas “autoridades”: incas, españoles y chilenos. Luego de tantos siglos de dominación, no es extraña la dificultad de reclamar ante quienes representan hoy en día la autoridad: Alcalde, Gobernadora, servicios públicos, etc. Es cierto que existen dirigentes empoderados y con herramientas para reclamar sus derechos, para exigir lo que les corresponde, sin embargo, esta no es la mayoría, y es esta mayoría la que no debe restarse de participar en el sentido de crear el orden social y no sólo participar de algo que ya fue creado^{xxvi}.

En este sentido, el “poder” ha estado siempre en manos de otros quienes son los que deciden. El problema es que aún estando en democracia, el poder sigue estando fuera de los individuos, el poder está en el Gobierno que es quien tiene los recursos, el poder está en el Municipio que decide qué hacer y a quienes dar los beneficios. Evidencia de ello es que la comuna de Putre cuenta con 1.977 habitantes según el Censo 2002 y al año 2007 hay 6.000 personas inscritas en el registro electoral de la comuna; y ello no se relaciona sólo con ejercer el derecho al voto sino también con el derecho que tienen los habitantes de Putre de tener injerencia en el rumbo de su propio desarrollo; sin embargo, hasta el momento, la actitud del pueblo ante esta situación ha sido de pasividad y del “no hay nada que se pueda hacer”. El poder no está en el grupo, ni en la comunidad, sino más bien en el otro; lo cual permite estar también en una posición más cómoda de no tener poder y por tanto no decidir y por tanto no hacerse responsable de los actos ni consecuencias que ellos puedan tener. A veces es más cómodo que quienes decidan sean otros.

Si la población reconoce en cambio que es portadora de derechos –tanto individuales como colectivos- está en una posición distinta, ya no para pedir, sino para exigir el cumplimiento de los mismos. Al respecto Canto plantea que la fundamentación de la legitimidad de la participación radica en la capacidad de todo ciudadano de reclamar sus derechos y del apego de las acciones de gobierno –no sólo de omisión, sino también de comisión- a la efectiva realización de sus derechos de ciudadanía^{xxvii}. En este sentido, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de

xxv (Abramovich y Pautassi, 2006:22)

xxvi (Delamaza en Erazo, 2007)

xxvii (Canto: 5)

un ámbito de poder para las personas, un poder tanto jurídico como social. Este poder permite a las personas y grupos tomar parte en forma activa de las decisiones que se toman y les atañen.

Ahora bien, el ser portador de tales derechos no significa sólo una cuestión de pertenencia sino más bien de ejercicio, “no sólo importa la calidad de miembro de una sociedad, sino como se disfruta de tal derecho”^{xxviii}; de ahí la importancia de la participación como una forma de ejercer y no sólo de portar derechos. En este sentido, Cardarelli y Rosenfeld conceptualizan la participación como un “conjunto de *prácticas*”^{xxix} (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos”^{xxx}. En este caso los autores ubican los derechos humanos como fuente de legalidad y legitimidad de la participación, es decir, la persona participa *porque* es portadora de derechos, y su participación es una práctica, es decir, un ejercicio de los propios derechos.

La participación activa y documentada de todos los sectores –especialmente aquellos más excluidos- no sólo es compatible con el enfoque basado en derechos humanos, pues también es una exigencia, ya que el marco normativo internacional ratifica el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos. De esta forma, el enfoque de derechos contribuye a resolver la paradoja de que quienes más requieren de participación son quienes menos posibilidades tienen de participar y de beneficiarse de los frutos del desarrollo del país; preparando a la comunidad para asumir las exigencias que impone la verdadera participación.

^{xxviii} Abramovich, Víctor. y Pautassi, Laura. (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Trabajo elaborado en el contexto de Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía. Buenos Aires: UNESCO, 10

^{xxix} La cursiva es propia.

^{xxx} Cardarelli y Rosenfeld, en Canto, op.cit., 4.

Bibliografía

Abramovich, Victor. y Pautassi, Laura. (2006). *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Trabajo elaborado en el contexto de *Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires: UNESCO.

Abramovich, Victor. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos*. Revista de la CEPAL 88, Abril.

Bebbington, Anthony. *Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamate, Ecuador*. Inglaterra: Escuela de Medioambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester.

Bello, Álvaro (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina*. Libros de la CEPAL, 79.

Bello, Álvaro (2002). *La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afro descendientes en América Latina y el Caribe*. Revista CEPAL, 76.

Bengoa, José (2004). *La memoria olvidada, historia de los pueblos indígenas de Chile*. Santiago: publicaciones del Bicentenario.

BID (2004). *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*. BID.

Canto, Manuel. *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. Disponible en: www.innovaciónciudadana.cl (fecha de consulta: 28 de mayo de 2008)

CEPAL (2006). *El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social*. CEPAL.

Cunill, Nuria (1995). *La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en busca de nuevos sentidos*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N°4.

Erazo, Ximena, Oyarce, Hector y Martin, Maria Pía (2007). *Políticas públicas para un Estado Social de derechos; el paradigma de los derecho universales*. Santiago: LOM

Finot, Iván (2002). *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*. Revista CEPAL, 78.

Ilustre Municipalidad de Putre, *Plan de Desarrollo Comunal 2008-2012*.

Lahera, Eugenio (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: FCE.

La voz de Parinacota N°6, Arica 3 de Mayo de 2008.

Ministerio Secretaría General de Gobierno (2007). *Agenda Pro Participación Ciudadana 2007*. Santiago de Chile: Editorial Atenas.

Mujica, Pedro (2005). *La participación ciudadana en relación a la gestión pública*. Santiago: Corporación Participa.

OACNUDH (2002). *Proyecto de Directrices: Enfoque de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza*. Traducción libre al español del documento oficial *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction strategies*.

Verdesoto, Luis (1988). *Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N°12.

Anexo

Algunas características del pueblo aymara

Dos características centrales de la comuna de Putre son su carácter mayoritariamente rural y el que la mayor parte de su población pertenezca a la segunda mayoría nacional en términos de pueblos originarios, la etnia aymara. Estas dos condiciones deben ser tomadas en cuenta al elaborar un plan de desarrollo comunal en tanto determinan su orientación y resultados.

Los aymaras constituyen un grupo étnico que continúa diferenciándose del resto de la población nacional, pudiendo identificarse someramente algunos elementos que caracterizan y potencian esta diferencia (Gundermann y González, 1989 en CONADI):

- *La localidad rural*, que es vista por los aymaras como un espacio de cohesión social desde donde pueden responder colectivamente a las situaciones que les impone la geografía y las relaciones con el resto de la sociedad regional.
- *El sistema parental*, que apoya la circulación de recursos dentro de las localidades. Ello, considerando que en las comunidades más actuales –aldeas, caseríos o estancias- existe una tendencia exogámica que permite hacer circular bienes y recursos dentro de una misma localidad. La importancia de esto radica en que al casarse, las mujeres abandonan su comunidad y pierden sus tierras en la localidad de origen lo que, de no ocurrir, significaría una mayor fragmentación de la propiedad y la pérdida de dominio de la comunidad sobre su territorio al permitir que otra comunidad posea derechos en él.
- *La religiosidad y expresiones rituales*, posibles de visualizar en la celebración de los santos patronos de cada pueblo, carnavales, veneración de difuntos, propiciación de divinidades ligadas a la agricultura y a la ganadería, y en la conservación de algunas tradiciones.
- *La apropiación y manejo de los recursos* como la tierra y el agua, así como de la fuerza de trabajo. Esto puede visualizarse más claramente en la zona altiplánica, sectores en los que se mantiene una tenencia colectiva de la tierra a través de las comunidades sucesoriales.

