

CONCEJOS MUNICIPALES EN CONTEXTOS INTERCULTURALES ¿QUÉ DEMANDAS EMERGEN EN ESTOS ESPACIOS?

Natalia Caniguan Velarde¹

nataliakaniwan@gmail.com

Centro de Estudios Interculturales e Indígenas CIIR, Santiago, Chile

Los concejos municipales son espacios de participación política, que han sido ocupados por diversos grupos de interés que buscan fijar sus agendas en este espacio local. Los pueblos indígenas, son parte también de estos grupos que son partícipes de estos espacios en pos de su visibilización y posicionar sus demandas dentro del ámbito comunal. A partir de la revisión de tres casos de concejos municipales en Chile, que cuentan con participación de personas de pueblos indígenas, buscaremos conocer las dinámicas y si la agenda de los pueblos indígenas y sus demandas se reflejan en esta participación y por tanto buscar responder si son los concejos municipales espacios para este posicionamiento de los pueblos.

Palabras claves: *Municipios, concejos municipales, pueblos indígenas, participación*

¹ Antropóloga social por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Magister en Desarrollo Humano, local y regional por la Universidad de La Frontera, con especialización en el ámbito de las políticas públicas. Actualmente es doctorante en Antropología en la Universidad de Buenos Aires. Proyecto Fondecyt N° 1210058

MUNICIPAL COUNCILS IN INTERCULTURAL CONTEXTS, WHAT DEMANDS EMERGE IN THESE SPACES?

Municipal councils are spaces for political participation, which have been occupied by various interest groups that seek to set their agendas in this local space. Indigenous peoples are also part of these groups that participate in these spaces in pursuit of their visibility and positioning their demands within the communal sphere. Based on the review of three cases of municipal councils in Chile, which have the participation of people from indigenous peoples, we will seek to know the dynamics and whether the agenda of the indigenous peoples and their demands are reflected in this participation and therefore seek to answer if The municipal councils are spaces for this positioning of the people.

Keywords: *Municipalities, municipal councils, indigenous peoples, participation*

Introducción

Los concejos municipales en Chile son entidades de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador² presentes en todas las comunas de Chile, por medio de las cuales se busca hacer efectiva la participación de la comunidad local dentro de las decisiones municipales a través del rol que juegan los concejales, representantes electos por votación popular para asumir estos roles dentro de la orgánica municipal.

Dado este rol de fiscalización del accionar de la gestión municipal y ser una instancia pensada para la participación local, los concejales suelen ser personas representantes de grupos de interés locales, ya sea por provenir desde las dirigencias de los diversos colectivos sociales existentes en las comunas, integrar espacios participativos de la sociedad civil y el “ser de las comunas” en cuanto su vida se ha desarrollado en estos espacios. Los concejales, son electos por votación directa en un sistema de representación proporcional y su función será la de fiscalizar y hacer efectiva la participación. (Ley 18.695)

En el caso de los municipios ubicados en territorios que acá denominamos interculturales, toda vez que están compuestos demográficamente por presencia de personas pertenecientes a pueblos indígenas, la representación de estos pueblos está también presente en estos espacios de decisión local, en tanto el concejo municipal se puede concebir como un espacio donde dar cuenta de esta presencia y con ello de la agenda que se posee en torno a las necesidades y demandas de los pueblos. Conocer, por tanto, si la agenda de los pueblos indígenas y sus demandas se refleja en esta participación e integración es parte de lo que aquí buscamos conocer a partir del análisis de tres casos de estudio en diversas regiones del país.

Para reconocer que ocurre en estos espacios participativos, comprender las interacciones que se producen, las identidades y estrategias en juego, es necesario observar desde la etnografía del Estado, permitiéndonos fijar la atención sobre las instituciones, programas y prácticas que de ellas derivan, permitiendo entender las formas de construcción cultural que se derivan desde el Estado en la interrelación cotidiana con la sociedad (Sharma and Gupta, 2006). El concejo municipal, se establece de esta manera como una unidad de observación y análisis en pos de comprender este lugar de participación, negociación y representación del estado en lo local.

1. Municipios y participación política de pueblos indígenas

A partir de los años 90 y el retorno a la democracia, la participación política o movimiento institucional (Foerster & Vergara, 2001; Pairican, 2014, Assies & Gundermann,

² <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/concejales>

2007), se ha vuelto una estrategia constante dentro de los pueblos indígenas, que los ha llevado a situarse en la participación en la esfera de los gobiernos locales como un espacio etnopolítico y de acción política (Espinoza, 2017, Iturralde, 1998), lo que inclusive ha significado en algunos casos un incremento en la participación electoral dentro de la población indígena, así como al interior de las comunas, de manera independiente a la identificación indígena (Cayul & Corvalán, 2016).

Los gobiernos locales o en el caso de Chile municipios, son entidades de funcionamiento local, con grados de autonomía de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695), transformándose de esta manera en la representación del Estado en los contextos locales, situación que adquiere relevancia en las comunas de menor tamaño y con distancia respecto a los centros económicos y políticos del país, por cuanto se constituyen en un eje aglutinador de la política y la economía local y con ello del control del desarrollo socio territorial de la comuna.

Esta representación en lo local tiende a generar sellos de gestión que apuntan a dar cuenta de las particularidades de las comunas. La interculturalidad será un elemento diferenciador y discursivo presente en estas comunas. Se generará lo que Burguete (2008) ha denominado, una *etnización* de los espacios políticos, donde la interculturalidad se presenta como demanda desde la sociedad indígena, exigiendo al Estado se replantee y permita la representación de la diversidad hasta ahora muchas veces invisibilizada (Ospina, 2006). Es necesario destacar en esta relación por una parte la aplicabilidad de las políticas públicas de corte nacional y la capacidad de incidencia en la gestión propia de los municipios. Aquí es donde ya se ha comenzado a visualizar la aparición de mayor cantidad de concejales en los concejos municipales, oficinas de asuntos indígenas, adecuaciones en instrumentos de gestión, y la visualización de los funcionarios indígenas generando nuevas relaciones con los usuarios (De la Maza, 2012).

La presencia de autoridades indígenas y participación en instancias de gobiernos locales es un fenómeno que se ha ido gestando en toda América Latina, constituyéndose en una instancia institucional de participación (Pairican, 2014, Burguete y Leyva, 2004; Ospina, 2006; Assies & Gundermann, 2007). De igual manera, el reto de asumir este espacio ha sido similar en las diversas experiencias, puesto que tal como señala Dávila (2005) existe un desconocimiento por parte de los indígenas de esta estructura de poder y gestión, así como tampoco se cuenta con profesionales indígenas o que estén familiarizados con esta realidad, pero, por otra parte, generan procesos de identificación con la población indígena y con ello se gatillan procesos de identidad y autoestima (Dávila, 2005; Caniguan, 2007; Aguilar y Bueno, 2003).

Ecuador ha sido uno de los países en que el movimiento indígena ha asumido la vía electoral como un camino de participación y acción, para lo cual se han organizado y posicionado creando partidos políticos orientados a conseguir estos espacios políticos (caso Partido Pachakutik), el sustento de esta decisión se basa en el reconocer en los movimientos indígenas la capacidad para generar cambios institucionales y

con ello cambiar las instituciones y los procesos de toma de decisiones en espacios locales (Ospina, 2006). Para el caso de Bolivia, se ha documentado y trabajado el caso de municipios que siendo inicialmente una estructura del estado, hoy en día asumen formas de gobiernos indígenas propios e inclusive se perfilan como instrumentos de los nuevos estatutos autonómicos creados en dicho país (Albó, 2012).

Tanto para el caso boliviano (Cruz, 2013; Albó, 2012), como en el caso ecuatoriano (Ospina, 2006, Cruz, 2013), la participación y creación de partidos políticos desde los pueblos indígenas, ha sido un instrumento que ha buscado el posicionamiento en la política local y también nacional. En Chile si bien se han realizado intentos por medio del partido político *wallmapuven*, elementos propios del sistema de partidos políticos en el país, han dificultado la institucionalización de esta vía. La conformación de los sistemas electorales de cada país, será sin duda un aliciente o una barrera para estos procesos y la conformación de partidos propios (Cruz, 2013).

Para el caso chileno, los municipios encabezados por alcaldes mapuche, son un proceso que podemos comenzar a observar desde el retorno a la democracia – reconocemos de todas maneras la existencia de regidores mapuche en el tiempo previo a la dictadura (Espinoza, 2021), figura similar a la del actual concejal. Esta participación política significará un cambio en las relaciones de poder en el espacio *infracomunal* (Espinoza, 2017), el que se expresa tanto en aspectos simbólicos como electorales, generándose procesos de ocupación de otros espacios de poder (aumento en número de concejales mapuche, mayor número de candidaturas a alcaldes, etc.). Esta mayor participación se reflejará a su vez en la creación de la Asociación de Municipios con Alcaldes Mapuche – AMCAM– que reunía a alcaldes y concejales mapuche electos en el país. Esta asociación buscaba ser un interlocutor ante el estado respecto de las necesidades de estos municipios, constituyéndose en un espacio de negociación política ante el estado.

La participación de los pueblos indígenas en los municipios por medio de los concejos municipales, como se ha visto se puede entender desde la institucionalización de la participación, volviéndose la más de las veces algo simbólico más que propio de los pueblos, debiendo acomodarse estos a las lógicas y tiempos del estado y sus estructuras, reduciendo la participación a acciones administrativas, difusión y comunicación más que de incidencia y acción (Colla & Martínez, 2024). Esta participación ha sido también analizada y estudiada para América Latina desde la antropología del Estado, entendiendo que se puede dar de diversas maneras, ya sea desde buscar entender la mirada de los pueblos desde sus cosmologías propias acerca del estado, o poniendo el acento en la interacción y del rol de los pueblos en tanto parte de esta sociedad macro.(Schavelzon, 2010)

Esta presencia y participación indígena no estará exenta de formas de hacer política que se observan en otros sectores como son las relaciones clientelares o semiclientelares que se suceden en el espacio local donde la presencia indígena dará cuenta de este cambio en el sujeto clientelar desde la mirada más clásica, para observar ahora

el despliegue de estos actores que se hacen parte de la negociación y los entramados políticos que aquí se desenvuelven (Durston, 2002). El concejal indígena en tanto representante de un sector de la población asumirá un rol de bróker muchas veces entre la política local y las necesidades de su sector (Auyero, 2002)

2.- Metodología y casos de estudio

Este trabajo se llevó a cabo durante los años 2021 al 2023, período en que a nivel global vivimos la pandemia del COVID, lo que implicó un ajuste metodológico para realizar el trabajo de campo por medio de plataformas virtuales debido a las restricciones de movilidad y necesidad de cuidados de la salud. Este cambio implicó el seguimiento de las sesiones de concejos municipales vía transmisiones web ya sea de manera sincrónica o asincrónica, así como análisis de actas municipales publicadas en las páginas web de los municipios, y seguimiento de redes sociales municipales.

Se elaboró, a partir de un estudio de caso de tres concejos municipales de Chile, ubicados en comunas con al menos un 30% de población indígena, diversidad geográfica y de pueblos indígenas, además de contar con al menos un concejal indígena en ejercicio. A partir de estas características, se escogieron tres municipios ubicados en la región de Tarapacá, La Araucanía y Región de Aysén.

Una vez seleccionados los tres casos, se llevaron a cabo entrevistas con los concejales y/o alcaldes de las comunas, además de realizar revisión de las actas de los concejos municipales y de las sesiones que eran transmitidas vía redes sociales. Todo esto con el fin de comprender las formas de funcionamiento que existían en cada uno de estos, mecanismos para la toma de decisiones y qué agendas temáticas se situaban dentro de los debates. Dentro del texto se presentarán algunas reseñas y citas de las entrevistas realizadas, todas ellas anonimizadas para resguardar la confidencialidad de los y las participantes.

Es necesario mencionar, como elementos contextuales, que el trabajo de investigación aquí expuesto se llevó a cabo mientras se sucedían dos procesos de interés en el país, el primero de ellos corresponderá al primer proceso constituyente que se vive en Chile luego del estallido social del año 2018, fijando una agenda de debate nacional en torno a ciertos temas, donde lo indígena obtuvo preponderancia dentro de las discusiones, discutiéndose y haciéndose presente la participación indígena lo que además se representó en la presidencia de la convención constituyente por una mujer mapuche que fue Elisa Loncon, además de la discusión de una agenda en torno a las nociones de plurinacionalidad, interculturalidad y los derechos de los pueblos indígenas de manera general. De manera paralela, se estará viviendo la pandemia del SARS COV 2 o Covid 19, que generará nuevas formas de interacción y participación que se reflejarán en el accionar de los concejos municipales.

3. Etnografía de los concejos municipales

Los concejos municipales son instancias municipales electas por votación popular que se componen en número de integrantes según la cantidad de habitantes de las comunas, siendo el mínimo la presencia de 6 concejales y el máximo de 10, son presididos por los alcaldes o alcaldesas de las comunas, para su funcionamiento cuentan con sesiones ordinarias – por lo general 3 al mes – y cuando es requerido se realizan sesiones extraordinarias para dirimir temas más de las veces de urgencia municipal.

El concejo tiene acotadas sus funciones, lo que significa fiscalizar, que los programas y el presupuesto municipal se ejecuten de la mejor forma posible, también aprueban el plan de desarrollo de educación municipal y el plan de salud municipal. Se forman comisiones, algunas trabajan más que otras, se reúnen más (...) como cuerpo colegiado tenemos esos alcances y de esa manera trabajamos también tres veces por mes más concejos extraordinarios (Alcalde zona sur).

Los roles que se han estipulado, según la ley, para los concejales tienen relación con la fiscalización de la labor alcaldía y municipal principalmente, buscando ejercer mecanismos de control en torno a los presupuestos existentes y las labores que posee el espacio municipal. Tal como se declara en palabras de un entrevistado, el rol del concejal es:

trato de ser operativo para poder potenciar mi labor de concejal, porque en realidad las labores de concejal son súper reducidas, son como súper limitadas, resolver, fiscalizar y políticamente hinchar al alcalde en el fondo (Concejal zona norte).

En cuanto a funcionamiento de los concejos municipales, estos por lo general se organizan de manera de tratar una tabla previamente establecida por el o la alcaldesa que encabece la comuna, tabla elaborada en torno a los temas que se deben resolver dentro del municipio, solicitudes vecinales y fijándose hacia el final de las sesiones un espacio para “puntos varios”, instancia en la que los concejales pueden tratar temas de su interés.

De igual manera, en cada punto de la tabla puede existir o no espacio para discusión de los temas a resolver por parte de los concejales, además de entregarles a veces con días de antelación u horas previas a la sesión del concejo documento que les permita el “voto informado”, la discusión que en estos espacios se genera, suele ser previa a las instancias de votación, ya sea en momentos anteriores a la misma sesión de concejo, o dentro de la misma sesión una vez que se ha presentado la moción a votar, por lo general cuando se presentan en el mismo momento, los y las concejales suelen pedir mayor información, dejar comentarios a resolver con posterioridad u otros comentarios que no alteran la votación. De vez en cuando se suceden observaciones

o se solicitan aclaraciones – que concurra algún funcionario/a a cargo del tema para que entregue mayores antecedentes –, lo que obliga a que algunas votaciones deban posponerse hasta una nueva sesión de concejo, por lo general en la semana siguiente, dado el carácter semanal de estos encuentros.

Las votaciones que aquí se suceden son a voz alzada, cada concejal y alcaldía deben indicar a viva voz si aprueban, rechazan o se abstienen de la moción presentada, votación que, junto con ser pública, es registrada en el acta de cada sesión, acta elaborada por el/la secretario municipal. Cabe destacar que todos los votos – incluidos los de la cabecera comunal – tienen el mismo peso dentro del proceso, lo que implica la necesidad de concretar alianzas y/o negociaciones cuando no se tiene mayoría de representación en el concejo, en pos de lograr posicionar la agenda que se desea.

Nosotros en el concejo estamos empatados tres a tres. Entonces el alcalde que es de derecha, generalmente nuestras propuestas, nuestras ideas están sometidas al debate con mis otros colegas, que son bastante ligados al alcalde. Por lo que nuestras propuestas generalmente son rechazadas (Concejal zona sur)

Por otra parte, dentro de los concejos municipales se establece la existencia de comisiones que buscan tratar en detalle o con mayor dedicación ciertos ámbitos de interés para la comuna, de manera general las comisiones que se constituyen son educación, salud, medio ambiente, pero existe también la posibilidad de crear comisiones emergentes en temas de interés para la comuna como puede ser temas vinculados a grupos prioritarios para las administraciones tales como mujeres y género, juventudes, o pueblos originarios. En los casos que aquí revisamos, ninguno de los concejos tenía constituida una comisión en torno a los pueblos indígenas.

Si bien existe una dinámica general para el funcionamiento de las sesiones de concejos municipales a nivel nacional, es un espacio en el que internamente también se realizan adecuaciones o se toman decisiones por parte de quien lo presida, generándose instancias en las que se han eliminado provisoriamente los puntos varios de la tabla³, no se permite el espacio de diálogo entre concejales, sino que se estipulan los tiempos y momentos de participación de los integrantes sin posibilidad de interpe-lación entre ellos, sistemas que además se han visto influenciados y modificados por el desarrollo de sesiones virtuales que muchas veces limita aún más los tiempos de interacción, así como no necesariamente permite un diálogo debido a problemas de conectividad, desfases en las presentaciones, etc.

Los casos aquí analizados como ya mencionamos anteriormente, corresponden a tres comunas de Chile, todas compuestas por concejos municipales con seis integrantes, de los cuales al menos uno de ellos tiene pertenencia a algún pueblo originario, así

³ Estas situaciones han sido analizadas desde contraloría y se han dictado ordenanzas que han solicitado a los municipios restablezcan estos espacios de participación dentro del concejo municipal.

como observamos también la presencia de alcaldías en algunos casos indígenas y en otros no. De manera general, las 3 comunas presentan población indígena que oscila entre el 30% y 65% del total comunal, así como también son comunas que presentan niveles de pobreza según medición de la encuesta CASEN que se sitúan en cifras que van desde el 7% al 27% aproximadamente, tema que se vuelve de interés cuando más adelante podemos ver las temáticas y agendas emergentes dentro de las sesiones de concejo municipal. Un tercer elemento presente en los casos analizados está vinculado a la ruralidad de las comunas, todas ellas con un porcentaje considerable de habitantes de estos sectores, los que además se distribuyen en diversas localidades menores que forman parte de la comuna, sentando el desafío de la representación y descentralización tanto para el funcionamiento como para la agenda que se desenvuelve dentro del concejo municipal.

Respecto de las trayectorias de los y las concejales, de manera general se puede observar cómo han sido parte en diferentes momentos de sus vidas de espacios dirigenciales en organizaciones de diverso tipo como pueden ser clubes deportivos, juntas de vecinos, espacios gremiales vinculados al comercio, organizaciones indígenas, así como también hay quienes se han desempeñado dentro de los municipios como funcionarios de estos. De igual manera, el ser parte de sus comunas en tanto habitantes, muchos de ellos desde siempre o con largos espacios de tiempo, los lleva a sentirse identificados con localidades, sectores o comunidades a los que pueden pertenecer y a la vez tener el apoyo para resultar electos en las elecciones. Esta trayectoria y participación previa lleva a que muchas veces la opción por ser parte de los concejos municipales esté motivada por el poder representar estos sectores desde los que se proviene y con ello buscar poner en la agenda comunal las necesidades que se plasman en las organizaciones y en los lugares que componen cada comuna, buscando ser los ejes de su gestión el representar a sus grupos de interés, llevar voces muchas no consideradas a este espacio de acción política. (Schavelzon, 2010)

Dentro del despliegue de los concejos municipales, cobra importancia el ámbito comunicacional, en tanto son espacios – que, dado su carácter de abiertos a la comunidad, con posibilidad de participación y/o transmisión por redes sociales o canales comunales–, permiten desplegar un actuar en torno a los temas a debatir, asumir posturas, hacer llamados involucrando a vecinos y ciudadanía en torno a los temas a discutir. Bajo esta lógica se crean imaginarios respecto de los roles de los y las concejales, pudiendo situar así imágenes en torno a quienes son los que apoyan o no ciertos temas, los que “obstruyen” las agendas o se oponen constantemente, fijando la idea de buenos o malos en torno al devenir comunal.

Y como se maneja toda la parte comunicacional que él [alcalde] tiene, siempre trata de dejarte a ti como el malo y a él como el gran hacedor de todas las cosas y hay gente que lo respalda y nos crítica a nosotros. (Concejal 2 zona sur).

Si bien los concejos municipales son instancias que dan cabida a la participación de la población, esto no es sentido así por todos los integrantes de los concejos y de los ciudadanos, razón por la que se busca llegar a ocupar este espacio de manera de ir generando mejores formas de vinculación territorial y dar cabida a lo que se suele llamar como una participación más real o directa, donde los concejales pasan a ser las voces de sus representados dentro de este espacio de decisiones comunales.

Entonces nosotros la prioridad es que los concejos sean lo más abiertos posibles, que la gente se entere de todo el trabajo, de todo lo que se viene, tanto de proyectos, infraestructura, la salud, educación, pero principalmente que ellos opinen, que ellos hagan sus descargos también, su momento de pedir la palabra (Alcalde zona norte)

4.- ¿De qué se habla en los concejos municipales?

Como ya mencionamos, las tablas de los concejos municipales buscan recoger temáticas que se deben resolver y que van en directa acción de la gestión municipal, las diversas instancias municipales someterán así a votación propuestas de cambios presupuestarios, contrataciones, ejecución de programas, apoyos sociales y subvenciones, además de las solicitudes que son ingresadas por organizaciones locales muchas veces vinculadas a resolver problemáticas de la cotidianeidad de los territorios.

En cada sesión, es posible observar una agenda temática que buscar dar respuesta a estas necesidades y solicitudes provenientes desde la ciudadanía y que buscan resolver necesidades particulares o coyunturales, — como es mejorar caminos o sistemas de electricidad por ejemplo—, situaciones que a su vez expresan o reflejan problemas estructurales y la desigualdad que se vive en estas comunas, dados sus altos índices de ruralidad, pobreza y otras condicionantes presentes en estos territorios, elementos que desde la gestión municipal son difíciles de resolver en su origen y por tanto se avocan a las soluciones de manera coyuntural o acorde a la urgencia en que se presenten.

Pero bueno ahí estamos tratando de aportar algún granito de arena aunque sea, por último, orientando a la gente para que se pueda acercas más a nosotros y si no es a mí que se acerquen por último al alcalde para solicitarle de la manera que corresponde cuáles son las urgencias que se tienen (Concejal 4 zona sur)

Las tablas de puntos a tratar en las sesiones de los concejos aquí analizados de manera general cuentan entre sus prioridades o temas más recurrentes situaciones vinculadas a: necesidad de vivienda y presentación de comités de vivienda de apoyo para soluciones, necesidad de mantención de caminos, especialmente aquellos

rurales de carácter vecinal que suelen ser de tierra y que como tal requieren de maquinarias para su mejoramiento, generación de proyectos de electrificación muchas veces rural, existiendo aun varias localidades en las comunas revisadas que se abastecen de energía eléctrica vía generadores, postulaciones a proyectos de agua potable rural, programas de ayuda social como becas y apoyos sociales familiares y finalmente uno de los temas de mayor presencia y de manera constante corresponde a la solicitud de subvenciones a organizaciones sociales, culturales, deportivas, indígenas, que piden apoyo al municipio para llevar a cabo sus actividades tales como participar de campeonatos deportivos fuera de las comunas, organizar espacios para conseguir recursos (bingos, rifas), solicitudes para actividades de corte interno como celebraciones, y para el caso de las organizaciones de pueblos indígenas, apoyo para instancias como las ceremonias de solsticio de invierno, compra de materiales e insumos como vestimentas, instrumentos musicales, entre otros.

A modo de resumen, podemos ver como las sesiones de concejo municipal se buscará hacer cargo de problemáticas tales como vivienda y habitabilidad, conectividad e infraestructura vía, servicios básicos (agua y electricidad), y subvenciones y/o apoyos a organizaciones comunitarias de base presentes en las comunas.

Este último punto es de interés, toda vez que se visualiza en la lógica de relación entre organizaciones y municipios un vínculo que se construye en el marco de una estructura de corte clientelar, donde el municipio a través de estos apoyos sociales busca satisfacer necesidades inmediatas en la población, no obstante, como podemos observar suelen ser apoyos de corte paliativo o con un fin utilitario, que muchas veces serán la base para en nuevos períodos eleccionarios contar con los apoyos de las organizaciones para optar a las elecciones o reelecciones.

Esta relación clientelar es alimentada por el municipio y a la vez utilizada por las organizaciones, tomando relevancia esta institución y el concejo municipal cuando se requiere de apoyos y subvenciones, ya que las organizaciones contactarán a los concejales de manera de canalizar la solicitud que poseen y de esta manera buscando también el voto favorable para el apoyo. El no dar apoyo a estas subvenciones, será un elemento de peso en la evaluación respecto del quehacer de los concejales y el que demuestren si “realmente” apoyan a la comuna y sus habitantes.

[sobre incorporar temas de las organizaciones] Entonces yo le pido a la persona, ojalá que sea siempre un directivo de una organización, que me haga una solicitud formal a mí y yo por la misma vía al concejo municipal, en este caso al secretario municipal y él me da el visto bueno. Bueno uno igual hace lobby “oiga alcalde, sabe que necesito esto”... (Concejal zona norte)

Esta relación que se establece con los habitantes de las comunas, junto con la comprensión de la muchas veces urgencia de resolver estas necesidades de corte cotidiano pero que afectan la calidad de vida de las personas, lleva a que por lo

general estos temas sean rápidamente aprobados en marcos de acuerdos generales entre concejales, existiendo muy poco o un nulo rechazo cuando se presentan estas propuestas dentro de las sesiones de concejo municipal.

Otro elemento de interés y que muchas veces será también un factor de “presión” y de regulación de las votaciones es la presencia y participación de los habitantes de las comunas en los espacios de concejo municipal, toda vez que son espacios abiertos a los que se puede acudir presencialmente si así se desarrolla. Esta participación, también se ha visto masificada por la transmisión de los concejos municipales en redes sociales a partir de la pandemia del Covid 19, práctica que se ha quedado instalada dentro de las formas actuales de funcionamiento de estas orgánicas.

Generalmente casi siempre aprobamos todo lo que es en plata, todo lo que es proyecto, ayuda para el pueblo, porque nos están viendo, la gente ve igual como nosotros estamos trabajando a beneficio de ellos (Concejal 2 zona norte)

El tema indígena no siempre está presente dentro de los concejos municipales como tal, esto puede ser observado de distintas maneras. Por una parte, en las comunas aquí analizadas y según lo expuesto por los entrevistados, se reconoce que estos lugares emergen o se componen desde la diversidad, donde lo indígena es parte constituyente de la identidad local y de la composición demográfica de la comuna, volviéndose de cierta manera un tema que implícitamente está en todas las discusiones o es permeado por todos los acuerdos del concejo, en tanto son acuerdos en pos de la ciudadanía en general, donde se reconoce parte importante pertenece a los pueblos indígenas.

A pesar de esta cierta transversalidad, que muchas veces se sucede en invisibilización de la diferencia, hay concejales que ven la necesidad de contar con espacios dentro del concejo que se aboquen a esta temática en forma de comisiones o que se asuman dentro de alguno de las comisiones existentes – algunas veces se hace dentro de la comisión de cultura–, de manera de poder generar discusiones en torno a las necesidades de los pueblos originarios en las comunas. Tal como lo indica un entrevistado, “aquí llama la atención que el alto índice de pueblos originarios y no tenemos una comisión de pueblos originarios” (Concejal zona sur)

En lo que refiere a la participación de los dirigentes y/o autoridades de los pueblos indígenas dentro de los espacios que posibilita el concejo municipal, encontramos que estos hacen uso de los espacios para resolver temas vinculados a las necesidades cotidianas de la población por sobre ser un espacio para demandas de corte político o del campo del derecho de los pueblos. Así como se ilustra en la siguiente cita se deja ver el rol de estas dirigencias en relación al concejo municipal:

¿No ha salido el tema indígena en las sesiones?

Llegan, pero por temas puntuales, por ejemplo, la comunidad indígena tanto solicita el arreglo del camino (...) llegan por arreglos de caminos, luminarias, residuos, ese tipo de cosas (Concejal zona sur)

5. Agenda nacional y concejos municipales

Si bien los concejos municipales están pensados para la discusión y resolución de temáticas de alcance local, la agenda nacional también se hará presente –en algunos casos– en las discusiones que aquí se plantean, especialmente cuando hay temas que se toman la agenda nacional, especialmente a través de los medios de comunicación.

Dentro del espacio de tiempo aquí analizado, hubo dos temáticas que se vieron fuertemente reflejadas en las acciones de los concejos municipales, la primera de ellas tuvo relación con lo que se denominó en los medios de comunicación principalmente como “crisis migratoria⁴” que se vivió en el país. La segunda temática de agenda nacional presente en lo local –en algunas ocasiones vinculada a la migración–, lo es la agenda en torno a la “seguridad” y el alza en los delitos o en la sensación de inseguridad de la población. Ambos temas se fueron posicionando dentro de las agendas comunales –independientes de su ubicación geográfica y la presencia o no de estos hechos en sus comunas–, volviéndose tema recurrentes en las tablas de los concejos municipales la necesidad de que las administraciones municipales asuman estas temáticas por medio de la adquisición de equipamiento tales como cámaras de seguridad, adquisición de vehículos y contratación de personal de seguridad comunal, mejoramiento de luminarias públicas e inclusive la solicitud de mayor contingente policial en las comunas.

Es interesante y como se señaló en un inicio del texto, esta observación y revisión de material en torno a los concejos municipales se desarrolló mientras en el país vivíamos el primer proceso constituyente producto del acuerdo entre partidos políticos para dar una salida institucional al estallido social que vivíamos en el país..

Al indagar en los concejos municipales y en la participación de las personas de pueblos originarios en estos espacios respecto de estas temáticas de discusión a nivel nacional, observamos que existe más bien una distancia o lejanía de estos temas en las sesiones de los concejos – no así por ejemplo en la elección de concejales, donde algunos de ellos –indígenas y no indígenas– resultaron electos por su rol en el estallido social y los movimientos locales. Es interesante entonces advertir

⁴ Esta denominación se pudo observar de manera generalizada en titulares y noticias durante el año 2022, 2023 en nuestro país, en alusión a la llegada masiva de migrantes particularmente de venezolanos que hicieron ingreso al país en algunos casos de manera irregular por pasos no establecidos para ello.

y preguntarnos ¿por qué estos temas no permean este espacio de participación y decisión local? Será que estos temas – si bien importantes y necesarios para avanzar en la agenda de derechos de los pueblos indígenas– se alejan del campo de acción municipal y por tanto al estar alejados de su ámbito de competencias, no se llevan a las discusiones que aquí se suceden, de ser así.

6. Demandas indígenas y concejos municipales

Como pudimos observar, los concejos municipales se conciben como un espacio de participación que permite la pluralidad, que da cabida a la representación de la diversidad presente en las comunas y donde será esta posibilidad de usar este espacio de decisión político en pos de las demandas de grupos de interés lo que motivará la participación en las elecciones que dan cabida a la conformación de los concejos municipales. Es también un espacio que se piensa desde la posibilidad de generar cambios a las formas tradicionales de funcionamiento y donde se cifran entonces esperanzas de cambios locales.

Así llegamos al concejo municipal, con la premisa de cambiar las lógicas con las que funciona el hacer política y volver a la esencia que la política se haga desde las vecinas y vecinos de la comunidad, con espacios vinculantes de participación para poder guiar, orientar el camino de la administración municipal (Concejal 3 zona sur)

Si bien esta vocación de representatividad podríamos afirmarla como un elemento constituyente de los concejos municipales, es interesante notar como una vez en la dinámica propia de estos espacios, esa representatividad a veces se diluye o más bien se transforma en pos de resolver las urgencias y necesidades que van emergiendo en cada sesión, más allá de poder situarse desde una agenda más transformadora que es lo que muchos también esperan respecto del espacio municipal.

Ante la ausencia de comisiones que velen por el tema indígena en los casos aquí analizados, se sucede que, en algunos de los casos, quien asume el tema es el o la concejala indígena que pueda existir en la comuna, asumiendo de manera implícita la temática en cuanto esta persona es la representante de dicho sector. Se atribuye de esta manera la responsabilidad de llevar los temas o de vincularse con las comunidades. Así como también se traspasa esta temática a la existencia de funcionarios y u oficinas indígenas dentro de la comuna, asumiendo que ahí las personas encuentran respuestas a sus necesidades o pueden canalizarlas dentro del espacio municipal.

[sobre tratar tema indígena] En el concejo muy poco. Porque en la municipalidad, el alcalde contrata por ejemplo encargados de oficinas de asuntos de pueblos indígenas (que él creó una oficina). Y en esa oficina de

asuntos indígenas se ven algunas capacitaciones. Y está la concejala mapuche, que ella sí es bastante partidaria, participa en comunidades, en agrupaciones que hay en la zona. (Concejal 2 zona sur)

En otros casos, la temática indígena es vinculada a la comisión de cultura y se visualiza desde el espacio de pensarla como el desarrollo de actividades culturales tales como permitir el financiamiento de talleres de lengua y cultura indígena, prestar apoyo financiero a actividades de las comunidades y organizaciones como en sus celebraciones de *inti Raymi* o *wiñoy tripantu*⁵. Finalmente, el tema indígena es también entendido o asumido desde el permitir espacios de presentación de oferta programática desde CONADI o las instituciones que contienen programas para la población indígena, quienes en algunos casos asisten a los concejos municipales, aprovechando ser una instancia con transmisión y difusión, para presentar la oferta pública que cuentan y motivar a las personas a participar de esta oferta mencionada.

De todas maneras, la representación y el sentirse identificado en este caso con autoridades indígenas, será un elemento que permite la identificación y una mayor cercanía de las personas con espacios como los municipios y su funcionamiento, fijándose confianzas, eventuales proyecciones de solución a los problemas o como vía para resolver problemas.

El alcalde es indígena y yo soy indígena, entonces en lo que es cultura, arraigado a la lengua, la gente nos acoge bien porque ellos sienten que nosotros somos de ellos, bien queridos por ellos, ellos se explayan, hasta nos hablan en aymara, nos tiramos chistes, la gente con nosotros se siente con mucha confianza, tanto con el alcalde como conmigo (Concejal 2 zona norte)

⁵ Ceremonias vinculadas a solsticio de invierno, también se les ha denominado como “año nuevo indígena”

Conclusiones

A partir de esta cercanía e identificación, es posible visualizar entonces los concejos municipales como un espacio cercano a las personas, pero también esta cercanía a veces diluye su noción de ser la representación del estado en lo local y más bien se visualiza el quehacer de la gestión vinculadas a las personas que ahí desempeñan cargos de poder, más que a entenderlo como parte de la administración municipal que corresponde realizar. De todas maneras, el concejo municipal es un espacio de disputa política donde los pueblos indígenas se han posicionado y son partícipes en los procesos electorales, situándolo como una plataforma estratégica para la visibilización como pueblos y de una u otra forma de sus demandas.

Si bien es posible observar una presencia de personas indígenas en estos espacios de fiscalización y rol municipal, pudimos ver como “lo indígena” como agenda temática se diluye en elementos de la cotidianeidad y de necesidades básicas muchas veces no suplidas en los territorios, tratándose en estos espacios una agenda más bien circunscrita a necesidades habitacionales, de conectividad y de mejoras en las condiciones de vida como pudimos observar.

Junto a esta agenda de necesidades que prima por sobre otros temas igualmente de interés para la población, podemos pensar que la presentación o definición de estas comunas como espacios interculturales o de presencia indígena, hacen suponer que es un tema siempre presente dadas las características sociodemográficas de la población comunal. A pesar de esta dilución de una agenda que podríamos denominar de corte indígena en lo local, la participación en las elecciones y la representación de concejales indígenas en estos espacios nos habla y da cuenta del interés por ocupar estos espacios y con ello validarlos como formas de participación en la política local y dentro de los márgenes del estado y la institucionalidad.

Referencias

- Aguilar, E. y Bueno, C. (2003) La globalización de las expresiones locales. En: C. Bueno y E. Aguilar (coords.). *Las expresiones locales de la globalización: México y España*. México: CIESAS, Universidad Iberoamericana. pp. 5-48.
- Albó, X. 2012. *Tres municipios andinos camino a la autonomía indígena: Jesús de Machaca, Chayanta, Tarabuco*. Bolivia: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).
- Assies, W., & Gundermann, H. (2007). *Movimientos Indígenas y Gobiernos locales en América Latina*. IIAM. Assies, W., Van der Haar, G., & Hoekema, A. (1999). *El reto de la diversidad*. México: Colegio de Michoacán
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles latinoamericanos*(20), 33-52.
- Bascopé, J. (2007). “Entre el liderazgo y la representación: alcances y límites del gobierno local indígena en Tirúa, Chile”, en W. Assies y H. Gundermann (Eds.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*. San Pedro de Atacama: Línea Editorial IIAM / Universidad Católica del Norte.
- Burguete, A. (2008). Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina, En X. Leyva, A. Burguete y S. Speed (cords.), *Gobernar (en) la diversidad: Experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*. Ciesas- Flasco Ecuador y Guatemala, Publicaciones de la casa Chata, México.
- Caniguan, N. (2007). *Municipio, identidad y alcalde mapuche, estudio de caso en la comuna de Saavedra*. Tesis de Licenciatura. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Caniguan, N. (2015). *Trayectorias Políticas. Historias de Vida de Alcaldes Mapuche*. Santiago: RIL Editores.
- Caniguan, N. (2019) Movimiento territorial indígena y gobiernos locales. Etnografía de caso en una comuna de la Araucanía, Chile. En *Antropologías del Sur*. Año 6, N° 11, pp. 63-78
- Cayul, P. & Corvalan, A. (2016). *Representación y participación indígena: el caso de los mapuches en Chile*. Universidad de Ile, Universidad Diego Portales.
- Colla, J., & Martínez, M. E. (2024). La ley 26.160 : entre la etnicidad y los “estilos locales de hacer política” en la provincia de santa fe (argentina). *Antropologías Del Sur*, 11, 045–068.
- Cruz, E. (2013) Entre el movimiento y el partido político: los movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador. En *Trans-pasando fronteras*, N°4, pp. 145-172. Cali, Colombia.
- Dávila, J. (2005). *Perú: gobiernos locales y pueblos indígenas*. Lima: IWGIA y Racimos de Ungurahui.

- De la Maza, F. (2012). Etnografía de las prácticas sociales y negociaciones en la política indígena, Araucanía-Chile. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 22, pp. 85-100.
- Durston, J. (2002) El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras. El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Santiago: CEPAL.
- Espinoza, C. (2014). Municipio, procesos electorales y etnicidad. Transformaciones en la distribución del poder político municipal. En: Trincherro, H; Campos, L; Valverde, S. *Pueblos indígenas, Estados nacionales y fronteras. Tensiones y paradojas de los procesos de transición contemporáneos en América Latina*. Tomo II, FILO UBA, CLACSO, UAHC,
- Espinoza, C. (2015). Alcaldes mapuche y etnización del escenario político comunal e infracomunal. Em *Procesos políticos y económicos contemporáneos en regiones indígenas de América Latina. Miradas etnográficas desde México, Chile y Ecuador*. (pp. 207-244) UNACH.
- Espinoza, C. (2017). Procesos etnopolíticos en la transición democrática chilena. Gobiernos locales y la vía política mapuche. *Cuadernos de antropología social* (45), 21-36.
- Foerster, R. & Vergara, J. (2001). “Algunas transformaciones de la política mapuche en la década de los noventa”. *Anales de la Universidad de Chile*, VI, Serie 13: 2-23.
- Iturralde, D., (1998). “Movimientos indígenas y contiendas electorales (Ecuador y Bolivia)”. En Bartolomé, M. A., Barabas, A. (coords.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*. México, Instituto Nacional de Antropología en Historia (INAH).
- Ley 18.695 Ley orgánica de municipalidades.
- Ospina, P. (2006). *En las fisuras del poder. Movimiento Indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito, Ecuador.
- Pairican, F. (2014). *Malón. La rebelión del movimiento mapuche*. Santiago: Pehuen
- Schavelzon, S. (2010). La antropología del Estado, su lugar y algunas de sus problemáticas. *Publicar*, IX.
- Sharma, A. & Gupta, A. (2006) *The Anthropology of the State: A Reader*. Blackwell Publishing, USA, UK, Australia.

Enviado: 10 de mayo de 2024

Aceptado: 04 de julio de 2024