



Asientos reservados para pueblos indígenas

EXPERIENCIA COMPARADA

Serie Policy Papers | N°1, 2018

Claudio Fuentes y Macarena Sánchez

CENTRO DE ESTUDIOS INTERCULTURALES E INDÍGENAS | CIIR.CL

Introducción

En este trabajo analizamos la experiencia comparada en el establecimiento de asientos reservados para representantes de pueblos indígenas en instancias de representación popular. El debate está cruzado con tres cuestiones fundamentales: el reconocimiento de los pueblos indígenas en tanto actores colectivos, el principio de la representación descriptiva y el principio de la representación sustantiva. Entregamos una breve discusión teórica sobre la relevancia de estos mecanismos; identificamos los países que han introducido

mecanismos de representación para grupos sociales; luego identificamos las dimensiones relevantes a considerar en el caso de la introducción de asientos reservados; posteriormente damos cuenta de la implementación en algunos países emblemáticos; y luego describimos las propuestas que se han realizado en el Congreso de Chile. En la parte final exponemos las conclusiones y perspectivas que se derivan de este debate.

La representación de los pueblos indígenas en el sistema político

La representación de los pueblos indígenas en el sistema político puede adquirir diversas modalidades, ya sea a nivel país, regional o

municipal. Pero también esta representación se puede dar en distintos ámbitos, por ejemplo, a partir del desarrollo de una institucionalidad autónoma de los propios pueblos indígenas, en las instituciones de representación que en un determinado Estado se da y en la interacción en las múltiples organizaciones del Poder Ejecutivo (Ministerios, Agencias, Comisiones permanentes, empresas estatales, etc.).

Tabla 1. Niveles y ámbitos de participación institucional de pueblos indígenas. Ejemplos.

Ejemplos	Autónomo Indígena	Instituciones Representativas	Ejecutivo
País/nacional	Parlamento indígena propio Consejo de Pueblos indígenas propio	Congreso nacional vía Escaños reservados	Consejos de Sociedad Civil o especiales para Pueblos indígenas
Regional	Consejo regional Indígena	Consejos Regionales vía escaños reservados	Consejos de sociedad civil o especiales para pueblos indígenas
Municipal/local	Comunidades territoriales Consejos indígenas locales temáticos	Consejos municipales vía escaños reservados	Consejos de sociedad civil o especiales para pueblos indígenas

Fuente: Elaboración propia.

Estos espacios institucionales de representación no son excluyentes y, de hecho, en la experiencia comparada varias de aquellas instancias son paralelas y se retroalimentan entre sí. Suele generarse un entramado de ámbitos y niveles de representación de los intereses de los pueblos indígenas que se canalizan en diferentes niveles. Además, la existencia de organizaciones autónomas propias de los pueblos tampoco es excluyente de la participación en otros espacios de representación. Así, la existencia de un parlamento indígena propio es compatible con la existencia de escaños reservados y una representación indígena en otros espacios de decisión.

En este trabajo abordaremos solo una de las instituciones, a saber, los escaños reservados, para analizar en profundidad la experiencia comparada y eventuales dilemas en la implementación que tendría para el caso de Chile.

El debate normativo y la importancia de la representación de pueblos indígenas.

El debate sobre los mecanismos institucionales para permitir una adecuada representación de pueblos indígenas (escaños reservados, cuotas, etc.) nos retrotrae a una discusión sustantiva de la democracia que se refiere al problema de la representación. En un sistema democrático partimos del supuesto que las instituciones representativas deben reflejar los intereses de la población, pero el modo en que se materializan aquellos intereses en las instituciones genera una gran discusión política. Pitkin (1967) establece una útil

clasificación de las dimensiones de la representación, y para efectos de este trabajo nos referiremos a dos:

- a) Representación descriptiva, alude a la noción que los sistemas de representación (el Congreso Nacional, por ejemplo), debiesen reflejar o ser un espejo de la sociedad desde el punto de vista de la estructura sociodemográfica, política, económica y cultural. Se asume en esta perspectiva que las instituciones deben precisamente reflejar la diversidad social. En la medida en que dichos grupos sociales se expresan, la opinión pública se vería más identificada en las dimensiones de clase social, género, origen étnico, religión, edad, y posición política, entre otros. Se asume que dicha representación descriptiva enriquecería el debate democrático propiamente tal (Pitkin 1967, Martínez 2017).

Por lo mismo, si en esta perspectiva existe una preocupación por reflejar en el sistema político las particularidades de la sociedad, entonces resulta esperable que se propicien mecanismos para garantizar que aquello ocurra. Las medidas de acción afirmativa (cuotas especiales, asientos reservados, incentivos específicos) buscan precisamente compensar por eventuales brechas históricas donde se ha subrepresentado a algún grupo de la sociedad. Sin embargo, no es una compensación basada en la falta cometida en el pasado, sino que se trata de una acción para contribuir a remediar las desigualdades de poder presentes en los sistemas políticos. Se asume que una representación más equilibrada contribuiría a distribuir de mejor modo el poder, las decisiones y resultados de política pública.

- b) Representación sustantiva, alude a la relación que debe existir entre un representante y un representado. La interrogante aquí es hasta qué punto el representante, al ser electo por un grupo de personas, queda o no mandado para perseguir ciertos objetivos respondiendo a los intereses de quienes lo apoyaron; o bien este representante debe actuar en la esfera pública con margen de autonomía y de acuerdo con sus convicciones. La definición de un programa, los compromisos declarativos que un representante realiza antes de ser electo, son en este sentido fundamentales pues a través de ellos se establecerían ciertos compromisos básicos con los representados.

La inquietud que inmediatamente surge dice relación con la constante tensión que tiene un representante entre satisfacer las demandas de los grupos específicos que lo llevaron al poder y el interés por establecer políticas que afectan al conjunto de la sociedad (Martínez 2017). Los electores evalúan a sus representantes con relación a la coherencia con los compromisos que estableció originalmente con ellos, pero al mismo tiempo el representante podría en el transcurso del debate político distanciarse de aquellos compromisos originales. Usualmente, aquella representación sustantiva se asocia con la exigencia de ciertos atributos a los representantes—que hablen la lengua indígena, que sean o hayan sido dirigentes de una comunidad, que tengan un vínculo directo con los territorios, etc. Se esperaría que la representación sustantiva se cumpliera a partir de la existencia de aquellos atributos. Sin embargo, existe debate sobre el particular pues no necesariamente la presencia de esos

atributos implica la representación sustantiva de ciertos grupos de la sociedad.

Al establecerse asientos reservados para ciertos grupos (pueblos indígenas en este caso) normalmente se asume que serían ellos quienes traerían a la agenda política los temas y demandas indígenas. Así como existe una bancada “verde”, intuitivamente podríamos pensar que el mecanismo funcionaría del mismo modo con los pueblos indígenas. No obstante, debemos tener en consideración que dichos representantes (a) participan de todas las decisiones de un cuerpo legislativo por lo que su involucramiento rebasa lo estrictamente indígena, y (b) más adelante discutiremos el modo de elección de estos representantes que nos colocan precisamente frente a la interrogante sobre el vínculo sustantivo entre representantes-representados.

c) Pero en el caso de los pueblos indígenas, se suma una tercera dimensión o principio referido a la autodeterminación y el autogobierno y que ha quedado consagrado en instrumentos internacionales (Ríos 2015). En la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (ONU 2007) se señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (art. 3). Más adelante se indica que “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (art 4). Y se agrega

que “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus

De este modo, el derecho internacional fomenta tanto el reconocimiento de la autodeterminación y el autogobierno por parte de los pueblos indígenas—lo que implica que ellos desarrollen sus propias instituciones

propias instituciones de adopción de decisiones” (art. 18). Finalmente, se indica que “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas

interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (Art. 19).

De este modo, el derecho internacional fomenta tanto el reconocimiento de la autodeterminación y el autogobierno por parte de los pueblos indígenas—lo que implica que ellos desarrollen sus propias instituciones; como también promueve formas de vinculación institucional entre el Estado y los pueblos indígenas para garantizar mecanismos de toma de decisión que, basados en el principio de buena fe, permitan un consentimiento libre, previo e informado.

Mecanismos institucionales para favorecer la presencia de grupos históricamente desfavorecidos.

En este trabajo nos detendremos en aquellos mecanismos que un Estado podría generar para garantizar la participación de grupos históricamente discriminados dentro de su territorio. Así, existen varios mecanismos que buscan enfrentar el dilema de la representación al que hacíamos referencia y que lo que buscan es intentar resolver los problemas de subrepresentación. Ellos no son necesariamente excluyentes. Aquí referenciaremos algunos de los más relevantes, destacados por Reynolds (2005)¹:

- Asientos reservados. Se trata de reservar un porcentaje de espacios institucionales de decisión para ciertos grupos basados usualmente en identidades étnicas, religiosas y/o geográficas. Analizaremos esta dimensión en detalle a partir de la próxima sección.
- Flexibilización de barreras de entrada en sistemas electorales. Usualmente los sistemas electorales establecen barreras de entrada a partidos emergentes (un porcentaje de votos obtenidos o asientos alcanzados para seguir sobreviviendo). Existen casos donde se flexibilizan estas normas vía acción afirmativa para permitir que ciertos grupos minoritarios (por

¹ A esta lista podemos agregar el sistema de cuotas para candidaturas de representantes indígenas para elecciones populares (ver al respecto, Aninat y González 2014).

² Según la ley electoral de Bolivia, los siete escaños en la Cámara de Diputados son distribuidos entre La Paz, Cochabamba, Santa

ejemplo, pueblos indígenas) puedan acceder al sistema político vía la reducción de dichas barreras de entrada.

- Definición de distritos con perspectiva étnica y/o racial. Otro mecanismo se asocia con el modo en que se dividen los distritos electorales. En algunos casos, se opta por establecer demarcaciones que tomen en cuenta la concentración de ciertos grupos de la sociedad, de modo de permitir que aquellos grupos queden correctamente representados en el sistema político.
- Sobre-representación de áreas geográficas. Finalmente, otra alternativa es la posibilidad de sobre-representar ciertas áreas geográficas donde se concentran grupos indígenas; esto es, que la cantidad

de asientos designados a ese territorio exceda la proporción de población que es representada. Lo anterior solo es posible en casos donde existe una concentración importante de población indígena en un territorio específico.

- Cuotas electorales. A lo anterior se suma la posibilidad que los sistemas políticos incorporen un sistema de cuotas en las listas de partidos considerando la dimensión étnica.

De acuerdo con estos criterios, existe un número importante de países que han adoptado algunas de estas medidas. Estos mecanismos se basan en criterios de etnia (pueblos indígenas), naciones, religión y geografía.

Tabla 2. Mecanismos que favorecen grupos específicos

Etnicidad	Nación	Religión	Geografía
Bolivia*	Alemania	Bután*	Dinamarca
Chipre	Bélgica*	Irán*	Finlandia
Colombia*	Bosnia	Jordania*	Fiyi
Etiopía*	Croacia*	Líbano	Gran Bretaña
Estados Unidos	Dinamarca	Palestina*	Jordania
Fiyi	Eslovenia*	Pakistán*	Kiribati*
India*	Gran Bretaña	Sri Lanka	Nigeria*
Mauricio	Kosovo	Tanzania	Tanzania
Ruanda	Nueva Zelanda*	Tíbet*	
Samoa*	Macedonia		
Singapur	Polonia		
Sri Lanka	Rumania*		
Sudáfrica	Ucrania		
Taiwán*			
Venezuela*			
Zimbabue			

Fuente: Reynolds (2005: 306). *Países que tienen escaños reservados. Agregamos a Bolivia que también tiene sistema de escaños reservados. No se consideran aquí países que tienen sistema de cuotas.

Escaños reservados en el Congreso Nacional: dimensiones a considerar

Cuando nos referimos al establecimiento de asientos reservados para pueblos indígenas en el Congreso Nacional, debemos considerar una serie de dimensiones. Algunas de ellas fueron bien definidas por Aninat y González (2014), por lo que recogemos aquella sistematización e incluimos algunos elementos específicos:

- Mecanismo para definir asientos reservados. Usualmente, los asientos reservados para pueblos indígenas se asocian con la creación de un Distrito Especial Nacional Indígena. Como en el caso de Chile la población indígena no está concentrada en un solo territorio, sino en diversos territorios y diversos pueblos, lo lógico sería establecer un Distrito Especial Nacional. Pero lo anterior involucra abordar las siguientes cuestiones específicas:
 - Número de asientos a designar. Se requiere establecer el número de asientos reservados, que normalmente se asocia con el porcentaje de población indígena del país. Reynolds (2005) señala que existe una asociación directa entre el número de escaños y la fortaleza político-social de las demandas indígenas. En otros términos, la cantidad de asientos a designar suele reflejar el poder político-social de los indígenas, más que una representación demográfica en una determinada sociedad.

- Repartición de asientos según pueblo indígena. Se requiere definir si aquellos asientos serán distribuidos en forma proporcional por pueblo o se creará un mecanismo compensatorio de algunos grupos. Como en el caso de Chile cerca del 80% de la población indígena es de origen Mapuche (INE 2018), se podría llegar a producir una discriminación respecto de pueblos indígenas que tienen muy baja población y que no podrían llegar a obtener escaños por su baja densidad demográfica. Aninat y González (2014) plantean una solución alternativa de repartición de asientos por macrozona (norte, centro, sur), de modo de poder capturar las particularidades geográficas del país.
- Instancia donde se producirá la representación. Se requiere definir si la representación sería en las dos Cámaras del Congreso o solo en una de ellas; o una fórmula mixta de mayor representación en una de las cámaras y menor en otra. En el caso de Colombia se da una distribución en ambas cámaras, pero en otros casos se da sólo en la Cámara baja.
- Mecanismo de revisión de asignación de asientos. Se necesita también evaluar si cada cierto número de años se aumentará/disminuirá el número de escaños dependiendo de la población indígena. Lo anterior implica estandarizar el modo en que se cuantifica la población indígena (usualmente a través de mecanismos de autoidentificación en el Censo) y no tener, como en el caso de Chile, variaciones en la metodología de medición para capturar el dato de autoidentificación.

- Padrón electoral. Otra dimensión se refiere a la definición de los electores que podrán participar en la elección de representantes indígenas. Al respecto, también deben definirse una serie de aspectos como:
 - Definición o no de un padrón electoral especial indígena. Si se opta por contar con un padrón electoral, se requiere definir el criterio de registro en aquel padrón que podría ser un sistema voluntario donde cualquier ciudadano (independiente de su origen étnico) podría registrarse; o bien, se establece un criterio de pertenencia a un pueblo indígena determinado. Volvemos aquí al debate sobre la representación descriptiva, en la medida en que se buscaría a través de ciertos criterios de pertenencia a un grupo, intentar reflejar en el Congreso Nacional los intereses de un grupo específico. La pregunta es cómo y quién establece aquel criterio. ¿Qué pasa por ejemplo con personas no se identifican como indígenas pero que, sin embargo, desean expresar una adhesión por esa causa a través de su voto por algún representante indígena? ¿qué pasa con personas que se autoidentifican como indígenas, y que desean participar del padrón nacional y no del indígena? Un estudio sobre 15 casos realizado por Meier (2009) mostró que no existe un patrón o modalidad estandarizada en esta dimensión y lo que en la mayoría

de los casos predomina son sistemas más bien flexibles.

- Doble votación. Si existe un padrón especial indígena, se requiere definir si aquellos electores podrán votar solo por los candidatos para aquellos asientos especiales o bien pueden votar en ambas elecciones (indígena/ no indígena).

la pregunta es cómo se estructuraría un sistema que respete tradiciones indígenas propias, pero al mismo tiempo permita una representación adecuada de los diferentes pueblos presentes en el territorio.

- Sistema electoral. Otro aspecto por considerar es el sistema electoral que se utilizará en el caso de aquellos que participan de la competencia para los escaños reservados. Se requiere definir si será un sistema idéntico al nacional (para el caso de Chile, sistema proporcional con listas abiertas y votación nominal), o si existirá alguna alternativa distinta. Esto porque en el caso de sistemas proporcionales con listas se favorecen los partidos más grandes, lo que podría tener un impacto en quienes resulten finalmente electos. Como la lógica de estructuras partidistas occidentales no forman parte de la cultura de muchos de los pueblos indígenas, la pregunta es cómo se estructuraría un sistema que respete tradiciones indígenas propias, pero al mismo tiempo permita una representación adecuada de los diferentes pueblos presentes en el territorio.

- Criterios para selección de candidaturas. Otra dimensión se refiere a los criterios para poder participar en la elección de los representantes de pueblos indígenas. En algunos casos que observaremos con atención más adelante se establecen criterios como la pertenencia a un pueblo originario, trayectoria de representación o como autoridad tradicional, cierto dominio de la lengua, entre otros. Aquí retornamos a la pregunta de la representación sustantiva, bajo la premisa que alguien que posea ciertos atributos de trayectoria teóricamente podría ser un más fiel representante de ciertos intereses. No obstante, la pregunta acá es cómo se definen aquellos intereses y si la mera posesión de cierta trayectoria convierte a un candidato en “fiel” representante de ciertos ideales.
- Medidas de acción afirmativa para financiamiento de candidaturas. Si se establece un distrito especial indígena, los costos de campaña para estas candidaturas serán sustantivamente mayores que las de un espacio territorial más acotado por lo que emergen preguntas sobre el establecimiento de mecanismos de acción afirmativa para financiar estas campañas (principalmente teniendo en cuenta costos de traslado y accesibilidad).

Tabla 3. Escaños reservados y porcentaje en respectiva cámara

País	Número de asientos reservados	Porcentaje en respectiva Cámara
India	122	22%
Jordania	18	22%
Etiopía	22	19%
Nigeria	8	10%
Pakistán	10	8%
Bután	10	7%
Croacia	11	7%
Bolivia	7	5%
Nueva Zelandia	7	5%
Palestina	7	4%
Rumania	19	4%
Samoa	2	4%
Taiwán	8	3%
Eslovenia	2	2%
Irán	5	2%
Kiribatí	1	2%
Venezuela	3	2%
Colombia	1 y 2*	1% y 2%

Fuente: Reynolds (2005). *En el caso de Colombia existe un asiento reservado en Cámara Baja y 2 en la Cámara Alta. En el caso de Nueva Zelandia el porcentaje fue actualizado por los autores de este trabajo. Incluimos aquí también el caso de Bolivia.

Algunos casos emblemáticos

Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda se estableció un sistema de asientos reservados en el Parlamento que data de 1867, no obstante, ha ido transformando su fisonomía producto de cambios en el sistema electoral y negociaciones entre el gobierno de Nueva Zelanda y el pueblo Maorí. En la actualidad el sistema funciona del siguiente modo: Primero, existe un registro electoral Maorí y uno general. Los electores después de cada censo pueden elegir si van a registrarse en el registro Maorí o el general. Luego, cada cinco años, y de acuerdo a la cantidad de electores registrados en el padrón Maorí se calcula el número de asientos correspondientes en el Parlamento. Desde el año 2002 se ha mantenido en forma constante con 7 asientos reservados, representando el 10% del total del Parlamento, lo que es inferior a la población Maorí. Lo anterior se explica porque el número de asientos, como dijimos se construye, a partir de la población registrada para votar---que es inferior a la proporción de la población censada.

Las elecciones se realizan simultáneamente con las elecciones generales, y a partir del año 2005 se ha producido una evolución en la competencia para alcanzar estos 7 escaños. Originalmente, los puestos eran obtenidos por representantes independientes hasta que se conformó el Partido Maorí que concentró

la totalidad de los escaños a mediados de la década de los 2000s. Sin embargo, diferencias políticas vieron emerger mayor competencia que incluye al partido Laborista y al movimiento Mana que entraron a disputar estos asientos. En las últimas elecciones parlamentarias de 2017 el partido laborista conquistó todos los escaños reservados Maorí, generando una fuerte discusión dentro del Partido y movimientos del pueblo Maorí.

El sistema permite que cualquier partido pueda competir ya sea en la elección general o en las elecciones de estos 7 escaños reservados, por lo que los electores al momento de votar se les presenta el mismo número de listas. El sistema neozelandés de

En Nueva Zelanda se estableció un sistema de asientos reservados en el Parlamento que data de 1867, no obstante, ha ido transformando su fisonomía producto de cambios en el sistema electoral y negociaciones entre el gobierno de Nueva Zelanda y el pueblo Maorí.

elección de parlamentarios considera dos votos, el primero que es un voto por partidos y que define el total de asientos que finalmente cada

partido tendrá en el Parlamento (49 asientos a repartir), y un voto por el representante al que el elector prefiere de acuerdo con el territorio donde vive (64 asientos a repartir). A lo anterior se agregan los 7 asientos reservados totalizando 120 (Electoral Commission 2018). Debe indicarse que, salvo la autoidentificación, las autoridades en Nueva Zelanda no establecen prerrequisitos a quienes se postulan en los asientos reservados indígenas.

Bolivia

Bolivia es un Estado plurinacional con una Constitución redactada a través de una asamblea constituyente (2006-2007) y aprobada en el referéndum del 2009 por votación universal. Esta Constitución fue promulgada en el gobierno del presidente Evo Morales y se caracteriza por el enfoque en los derechos sociales y la intención de contrarrestar la segregación racial del país. Es importante señalar que la población indígena de Bolivia es de un 62,2% distribuido en 36 pueblos originarios (CEPAL/CELADE 2009)

En el artículo 98 de la Constitución se establece que “La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La Interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones” (Constitución política de Bolivia 2009: art.98). También se afirma que el patrimonio indígena es la expresión e identidad del Estado, y se reconoce además el autogobierno de los pueblos indígenas, sus entidades, instituciones y territorios ancestrales (Gamboa 2009). Bolivia tiene un modelo de Estado con una estructura de autonomías y organizaciones territoriales desde donde nace un Estado Federalista. Es así como se reconocen cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena, todos con sus respectivos órganos ejecutivos y capacidades legislativas y fiscalizadoras.

Respecto a la representación de los pueblos indígenas, estos tienen asientos reservados en la Cámara de Diputados de Bolivia, además de tener la posibilidad de

representación indígena en el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Cada circunscripción en general tiene determinado el número de asientos reservados para diputados de acuerdo con la densidad de población respecto al Censo 2010. En el caso de los pueblos indígenas la Constitución de Bolivia establece circunscripciones especiales denominadas indígena-originario/campesinas para la elección de diputados, que son determinadas por el principio de densidad poblacional en cada departamento. De esta forma estas circunscripciones especiales se establecen sólo en áreas rurales y en aquellos departamentos en que los indígenas sean minoría poblacional. Estas circunscripciones consideran 7 asientos del total de 130 que se consideran en la Cámara de Diputados². Para

Respecto a la representación de los pueblos indígenas, estos tienen asientos reservados en la Cámara de Diputados de Bolivia, además de tener la posibilidad de representación indígena en el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional Plurinacional.

el caso del Senado no se establecen estas circunscripciones, sino que se basa en una conformación territorial en donde cada uno de los 9 departamentos elige a cuatro senadores a través de listas de partidos, en donde pueden incluirse partidos que incluyan

² Según la ley electoral de Bolivia, los siete escaños en la Cámara de Diputados son distribuidos entre La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Tarija, Beni, y Pando. Dos departamentos (Potosí y Chuquisaca), no tienen representación indígena especial.

representantes indígenas-originario/campesinos, pero no existen asientos reservados para ellos.

Respecto del voto, la Constitución Boliviana establece que el elector sólo puede tener un voto, es decir que ninguna persona por ley puede votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena-originario/campesina a la vez, por esto en la práctica, se elaboran papeletas diferenciadas y listas separadas de votantes.

Es importante agregar que las listas de diputados, senadores, concejales, etc., deben respetar por ley la “paridad y alternancia de género entre hombre y mujeres” (Constitución política de Bolivia 2009: art.278). Para las listas de candidatos de naciones y pueblos indígenas-originario/campesinos la ley dice que serán elaboradas de acuerdo con sus propias normas y procedimientos, pero respetando la paridad y alternancia de género. De acuerdo con el artículo 61 de la Ley de régimen electoral esta Circunscripción especial debe estar registrada en el órgano electoral plurinacional, además debe elegir un representante titular y un suplente.

Por último, cabe mencionar que los pueblos indígenas también tienen escaños reservados a nivel local siempre que sean minoría territorial, ya sea a nivel de departamentos y de autonomías regionales.

Colombia

En 1989 Colombia ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, lo que compromete al

país a una adecuación de la legislación nacional en pos de la participación y el respeto de los pueblos indígenas del territorio que corresponden al 3,4% del país (CEPAL/CELADE, 2009). Esto generó la promulgación de una nueva carta política en año 1991, la cual fue redactada a través de una asamblea constituyente de la que fueron partícipes representantes de los pueblos indígenas del país. Así la nueva constitución “reconoce al Estado colombiano como multiétnico y pluricultural, otorgando derechos políticos, sociales y culturales a las minorías étnicas que lo habitan” (Ruiz, 2004).

Esta nueva Constitución permitió la participación en el Congreso de las comunidades indígenas a través de escaños reservados para la circunscripción especial de comunidades indígenas. En el Art. 171 de la Constitución se establece que el Senado deberá estar compuesto por 100 senadores en la circunscripción nacional y “Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas” (Constitución Política de Colombia 1991: art. 171), lo que representa al 2% del total de senadores. En este caso no se ha seguido un criterio de proporcionalidad respecto a la densidad de población para la asignación del número de escaños, sino que se ha asignado un número determinado de escaños para la circunscripción especial que se basa en un sistema de cociente electoral, donde la cantidad total de votos válidos se divide por la cantidad de diputados, ediles, etc. Y luego esta cifra se divide por 2, lo que entrega el valor del “umbral de la elección” y a partir de este se le asignan escaños a las listas que superan el umbral. Para el caso de la Cámara de Representantes (diputados) la

circunscripción especial tiene 4 asientos reservados, estos se dividen en: comunidades afrodescendientes (2 asientos), comunidades indígenas (1 asiento) y colombianos en el extranjero (1 asiento).³

En cuanto al voto, se elabora un solo voto o tarjeta electoral que contiene secciones diferenciadas en donde el elector decide en

La Constitución colombiana establece como requisito para los representantes de la Cámara y los senadores que representen a las comunidades indígenas el “haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena”

cuál sección va a marcar el voto. El voto para el Senado se divide en la sección A que corresponde a la circunscripción nacional y sección B que corresponde a la circunscripción especial, por lo tanto, cualquier

elector colombiano puede votar en una circunscripción especial en lugar de hacerlo por el candidato de su distrito. Para el caso de la Cámara de Representantes la tarjeta electoral se divide en 3 secciones: A que corresponde a la circunscripción territorial, B que corresponde a la circunscripción especial indígena y C que corresponde a la circunscripción especial para comunidades afrocolombianas, y al igual que el caso anterior el elector solo puede votar en una sección.

La Constitución colombiana establece como requisito para los representantes de la Cámara y los senadores que representen a las comunidades indígenas el “haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su

³ Al respecto ver: <http://www.elcolombiano.com/blogs/plazapublica/el-abc-del-congreso-de-la-republica-de-colombia/2365>

respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena” (Constitución Política de Colombia 1991: art. 171). lo que se acredita mediante un certificado de la propia organización refrendado por el ministro de gobierno.

Perú

El Estado del Perú se encuentra dividido territorialmente por regiones, departamentos, distritos, provincias y centros poblados en los cuales se distribuyen 55 pueblos indígenas reconocidos hasta la fecha, que representan el 24% de la población total del territorio (CEPAL/CELADE 2009). Cada gobierno regional es autónomo y tiene derecho a normar y administrar los asuntos públicos que le competen, es por esto que en cada departamento existen gobiernos regionales que tiene una duración de 4 años.

Perú no ha quedado fuera de la ola de movimientos indigenistas que buscan la reivindicación y la participación política de los pueblos indígenas en su respectivo país, es por esto que en las últimas décadas se han organizado con el fin de reclamar sus derechos y ser un actor relevante en la toma de decisiones. A partir de esto Perú ha dado cabida a la participación indígena a nivel regional y municipal (desde el año 2002), y de acuerdo con la Ley de elecciones regionales se ha establecido un sistema de cuotas para los pueblos indígenas (cuota nativa), además de incluir en el mismo artículo cuotas para mujeres y jóvenes. La ley de cuotas establece que tanto para elecciones regionales como municipales las listas de inscripciones deben contener un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios. Hoy en la práctica el

Jurado Nacional de Elecciones fija las cuotas electorales que les corresponden a los pueblos originarios de acuerdo con la base de información del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, de la cual obtiene el número exacto de candidatos para cada provincia ya sea para elecciones regionales como municipales. Ambas cuotas proponen las candidaturas de los miembros que componen los consejos tanto regionales como municipales, “la norma no incluye a los candidatos a la presidencia regional o alcaldía municipal” (Villanueva 2012) y las personas que pueden ser representantes deben ser acreditados como miembro de algún pueblo indígena por el jefe o representante de su comunidad frente a un Juez de paz.

Respecto a la participación a nivel nacional Perú no tiene escaños reservados para pueblos indígenas, por lo que se han creado partidos políticos indígenas que han generado problemas, puesto que los pueblos indígenas peruanos no tienden a agruparse como partidos.

Venezuela

El sistema electoral de Venezuela ha experimentado una serie de cambios desde el año 1989, año en que se viven las primeras elecciones de Gobernadores de Estado, cargo que anteriormente era designado por el presidente de la República, y de Alcaldes Municipales, cargo que eran asumido por el presidente del Consejo Municipal. Además, se realiza un cambio en el sistema de elección de concejales, lo que significó pasar de representación proporcional a través de listas cerradas a una representación proporcional al que llaman Sistema Preferencial de Listas

Abiertas. Ya para el año 1999, y luego de la “revolución Bolivariana” encabezada por Hugo Chávez, quien llegó a la presidencia del país en 1998, se realizó un referéndum popular en el que se aprobó una nueva Constitución, donde por primera vez se reconoció a los pueblos indígenas, que corresponden al 2,7% de la población del país (CEPAL/CELADE 2009), estableciendo lengua oficial, derechos sobre territorios ancestrales y participación en la Asamblea Nacional.

En el Art. 186 de la Constitución de 1999 se estableció que “los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres” (Constitución política de Venezuela 1999), estos diputados representan a los pueblos indígenas en la Asamblea Nacional, la cual es un órgano unicameral legislativo, que está compuesta por 167 diputados. Según la Ley orgánica de procesos electorales de los 24 Estados del país, una pequeña parte de los representantes de la Asamblea Nacional se elegirán a través de representación proporcional, mientras que la mayoría debe elegirse por voto nominal entre las distintas circunscripciones o circuitos electorales, de cada circunscripción se eligen uno, dos o tres representantes dependiendo de la densidad de población del circuito. Para el caso de la circunscripción indígena se agrupan las regiones de los Estados en que existe población “autóctona” y a partir de estos se distribuyen 3 circunscripciones: occidente, sur y oriente, a las que les corresponde un escaño, lo que equivale al 1,7% del total de la Asamblea Nacional. Es preciso señalar que todos los electores que conforman estas 3 circunscripciones tienen derecho a elegir a

los representantes de las comunidades indígenas.

Para poder ser candidato a representante por los pueblos indígenas, se exige que la persona debe ser indígena, tener nacionalidad venezolana, hablar la lengua originaria y “cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: a) haber ejercido un cargo de autoridad tradicional, b) tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural, c) haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas o d) pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento” (Constitución política de Venezuela 1999: 7ª transitoria).

México

En México existen 62 pueblos indígenas que representan al 15,1% de la población nacional (CEPAL/CELADE 2009), por esto el país en el 1992 se reconoce como multicultural y ya en 2001 se les reconocieron derechos políticos a los pueblos indígenas.

La lucha indígena en México por la inclusión y el reconocimiento se ha visto a lo largo de toda la historia del país, pero cabe mencionar que el hecho más relevante resultó en 1995 con la aparición del Movimiento Zapatista por la Liberación Nacional, el cual aportó algunos cauces legales que debieran considerarse para garantizar los derechos políticos y electorales de los pueblos indígenas. Las negociaciones entre el gobierno y el Movimiento Zapatista por la Liberación Nacional resultaron en la posibilidad de instaurar una política de redistributaje, con el fin de demarcar la ubicación de los pueblos

indígenas en los distritos uninominales y considerar su representación en ellos. Esta idea de redistributaje se hizo posible recién en el año 2003-2004 cuando los partidos políticos comenzaron a responder a las denuncias de las movilizaciones indígenas. Finalmente resultó en la creación de 28 distritos (distritos uninominales) que contienen más del 40% de población indígena.

Es preciso señalar que en México existe el Congreso Nacional con dos cámaras, la Cámara de Diputados que cuenta con 500 miembros y el Senado que tiene 128 senadores. La representación indígena para estas instancias debe realizarse a través del establecimiento de cuotas voluntarias dentro de las nominaciones para cada elección, es decir, que cada partido voluntariamente decide incluir un porcentaje de representantes indígenas en sus listas. Es así como en el año 2006, donde se aplicó esta norma por primera vez, resultaron electos 17 diputados indígenas en los distritos uninominales, y solo uno en los distritos plurinominales. Es necesario mencionar que los distritos uninominales son los que cumplen con la proporción necesaria de población indígena para aplicar las cuotas voluntarias.

“En la Legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2009), de 500 Diputados Federales, solo cinco de ellos eran de origen indígena” (Alonso 2018), representando al 1%. Es por esta baja representación que los pueblos indígenas del país han demandado una serie de medidas para cambiar la situación, la principal de ellas es la creación de un distrito indígena plurinominal con la idea de que los partidos políticos puedan darles cabida en sus listas, propuesta que hasta hoy no ha sido

escuchada, sin embargo, con el fin de corregir el problema, en diciembre del 2017 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó una sentencia para que en 13 distritos electorales (los que posean mayor porcentaje de indígenas) se postulen únicamente candidatos indígenas, lo que significa asegurar 13 escaños en la Cámara de Diputados, que corresponde el 2,6% de la Cámara, que se hará efectivo en las próximas elecciones.

Ecuador

Los pueblos indígenas de América Latina han luchado históricamente por el reconocimiento de sus derechos y por la representación en el ámbito político de sus respectivos países, siendo en Ecuador desde la década de los 60' – 70'. Teniendo una población indígena del 7% (CEPAL/CELADE 2009), se han levantado agrupaciones indígenas con diversos niveles de organización llamados de primer, segundo y tercer nivel, que van desde sindicalistas hasta organizaciones de “adoctrinamientos promovidos desde la iglesia católica que apoyaron a la formación de dirigentes desde la catequesis”⁴. Estas agrupaciones han ido evolucionando hasta encontrar lo que hoy llaman CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), CONFENAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) y CONAICE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana), entre otros que agrupan a los pueblos indígenas del Ecuador. Sus principales objetivos son la lucha por la tierra

⁴ Al respecto ver <https://conaie.org/quienes-somos>

y territorios indígenas, educación propia, la identidad cultural indígena y lucha contra el colonialismo⁵.

Es preciso señalar que las agrupaciones de pueblos indígenas en Ecuador están organizadas de forma piramidal por grados o niveles, en donde el primer grado o la base corresponde a comunidades, cooperativas y organizaciones pequeñas, las de segundo grado corresponden a las mencionadas anteriormente, pero agrupadas a nivel provincial, las de tercer grado se agrupan a nivel regional como lo son CONAIE, CONFENAIE y CONAICE. Esta organización piramidal no es jerárquica puesto que cada agrupación tiene autonomía y los participantes pueden militar en ellas simultáneamente dependiendo de sus propios intereses.

Debido a que estas organizaciones indígenas eran la única forma en que los pueblos originarios podían obtener una personalidad jurídica y ser reconocidos, la Constitución de 1998 por primera vez reconoce a los pueblos indígenas como naciones con derechos colectivos y les otorga la oportunidad de crear circunscripciones territoriales indígenas (CTI) a las cuales se les reconoce como “unidades político-administrativas del estado, y por ende, representan una oportunidad de Gobernanza Indígena”.⁶ Esto se consolida en la Constitución de 2008, Art. 257: “En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las

⁵ Al respecto ver <https://conaie.org/2014/07/19/historia-conaie/>

⁶ Al respecto ver, http://www.territorioindigenaygobernanza.com/ecu_09.html

competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos” (Constitución política de Ecuador 2008).

Si bien la Constitución del Ecuador establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar mediante sus representantes en organismos oficiales, en la práctica no existe ningún mecanismo directo, ni instituciones que garanticen esta participación y representación en las elecciones. Por otro lado, es importante mencionar que la Constitución sí establece, en el Art. 61.8 que los pueblos indígenas tienen el derecho de conformar partidos y movimientos políticos, es por esto que se han creado variados movimientos indígenas con el fin de tener una real representación en la Asamblea Nacional de Ecuador.

Hoy en día el único partido político que logró tener representantes en la Asamblea Nacional en las elecciones del 2017 fue el MUPP (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik) que cuenta con 4 representantes indígenas.

Propuestas de escaños reservados en Chile

En el Congreso Nacional de Chile se han presentado tres mociones de diputados para introducir escaños reservados en diferentes niveles (nacional, regional y municipal). Con el paso del tiempo las propuestas han sido cada vez más transversales políticamente. Aunque en todas ellas prevalece introducir un principio de representación de los pueblos indígenas en el sistema político, las

propuestas difieren en el modo en que se operacionalizan. Ninguna de estas propuestas ha sido exitosa y ninguna de ellas logró avanzar en el trámite legislativo. No han existido proyectos de ley en esta materia originadas ni desde el Senado ni desde el poder Ejecutivo.

En julio de 1999 un grupo de diputados chilenos propuso el establecimiento de escaños reservados para senadores, diputados, consejo regional (CORES), concejo municipal y la creación de un parlamento indígena (N.º 2360-07)⁷. La propuesta fue archivada por no tener discusión por más de dos años en la Comisión de Constitución de la Cámara.

En la propuesta se sugirió primero reconocer “a los pueblos indígenas originarios que integran la nación chilena y les garantiza el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico”. Luego, propuso el establecimiento de un registro electoral indígena para permitir que quienes se registren en dicho padrón, puedan elegir a las autoridades correspondientes a los asientos especiales que se indican a continuación. Se propuso incrementar el número de diputados de 120 a 130 de modo que 10 asientos sean reservados para representantes de pueblos indígenas. Se propuso además establecer 3 senadores mediante sistema de escaños reservados y que también serían electos por este padrón especial indígena. No se hace

⁷ Moción presentada por los diputados Juan Bustos (PS), Guillermo Ceroni (PPD), Sergio Elgueta (DC), René Manuel García (RN), Miguel Hernández (DC), Francisco Huenchumilla (DC), Juan Pablo Letelier (PS), Zarko Luksic (DC), Sergio Ojeda (DC), y Eugenio Tuma (PPD).

mención de alguna distribución de los escaños por pueblos ni territorialmente.

Respecto de los CORES, se establece que deberán integrarse representantes de pueblos indígenas de acuerdo con lo que establezca la ley, sin especificar mecanismo. Además, a nivel comunal se propone que los concejos comunales deberán elegir un concejal adicional, por cada 5% de habitantes indígenas que posea cada comuna. También ellos serían electos por quienes se registrasen en el padrón especial.

Finalmente, en esta propuesta se sugirió el establecimiento de un Parlamento Indígena, compuesto por 30 miembros, elegidos por votación popular por quienes están registrados en el padrón indígena. Dichas autoridades durarían 4 años en sus cargos con posibilidad de reelección. Se establecía una serie de atribuciones a dicho parlamento incluyendo el distribuir anualmente los recursos de la aplicación de la Ley Indígena, fiscalizar a los órganos públicos en aplicar políticas indígenas, dictar reglamentos para la aplicación de la política indígena, aprobar la designación del encargado de la institución del Estado encargado de la política indígena, entre otras.

En octubre de 2007 un grupo de diputados de izquierda (PPD, PS e independientes), presentó una moción genérica (N.º 5402-07)⁸ introduciendo el siguiente cambio en la Constitución: “Se asegurará a los pueblos indígenas que habitan el territorio chileno representación en el Congreso Nacional de

acuerdo con los requisitos y condiciones que la ley orgánica respectiva establezca”. La propuesta fue archivada el año 2010 por no registrar discusión.

En julio de 2012 un grupo de diputados transversales del espectro político (UDI, RN, PDC, PPD, PS, PRSD, PC, e Independientes) presentaron una moción (N.º 8438-07) sugiriendo el establecimiento de escaños reservados a nivel del Senado, Cámara de Diputados, Consejos regionales (CORES), y concejos municipales⁹. La propuesta ingresó a la Comisión de Constitución de la Cámara para primer trámite y desde aquel año lleva 6 años sin observar avances.

La moción parlamentaria parte por proponer el reconocimiento genérico de pueblos indígenas al indicar que “El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, descendientes y continuadores históricos de las sociedades prehispánicas que se desarrollaron en el territorio sobre el que actualmente ejerce soberanía”. Luego, propuso un sistema de asignación de espacios de participación que combina un número fijo de asientos en el caso del Congreso y asignación de acuerdo con un porcentaje en el caso de las instancias regionales y locales. En el caso del Senado propone la inclusión de 4 asientos reservados para senadores que serán electos por los pueblos indígenas. Estos asientos se distribuirán en 1 para el pueblo Rapa Nui; 1 para los pueblos Aymara, Quechua, Atacameño, Coya y Diaguita; y 2 para los

⁸ Moción presentada por los diputados Sergio Aguiló (IC), Guillermo Ceroni (PPD), Francisco Encina (PS), Marco Enríquez-Ominami (Ind), Álvaro Escobar (Ind), Ramón Farías (PPD), Antonio Leal (PPD), Manuel Monsalve (PS), Carlos Montes (PS), Esteban Valenzuela (Ind).

⁹ La propuesta fue hecha por los diputados Gonzalo Arenas (UDI), Pepe Auth (Ind), Faud Chahin (DC), Alfonso De Urresti (PS), Enrique Jaramillo (PPD), Fernando Meza (PRSD), Cristián Monckeberg (RN), Guillermo Tellier (RC), Joaquín Tuma (PPD), y Orlando Vargas (PPD).

pueblos Mapuche, Kawashkar y Yámana. A diferencia de los senadores no indígenas que se renuevan cada 8 años, en el caso de los indígenas se propone una renovación cada 4 años. Se establece que los candidatos indígenas deberán “acreditar ser parte del pueblo indígena que se representa según lo disponga la ley orgánica constitucional respectiva”. Además, se establece una elección complementaria en caso de vacancia de estos puestos, cuestión que tampoco se contempla en la actual normativa para la vacancia de senadores no indígenas.

Para el caso de la Cámara de diputados se sugirió la inclusión de 10 asientos distribuidos por pueblo del siguiente modo: 1 (Rapa Nui), 4 (Aymara, Quechua, Atacameño, Coya, Diaguita), 5 (Mapuche, Kawashkar, Yámana). También se establece un requisito de pertenencia a un pueblo indígena de acuerdo con un mecanismo que se establece en una ley orgánica.

Para los CORES se propuso que una ley que establecería un número de cargos que corresponda a cada región de acuerdo con un Censo indígena que debiese realizarse cada 4 años. Los cargos reservados para los pueblos indígenas serían del 10% de los cargos o al menos uno. En el caso de los concejos municipales, se propuso que en las comunas donde existe una población indígena de entre un 25 a 45%, se establecerán dos concejales supernumerarios representantes de los pueblos indígenas. Si la población supera el 45%, entonces los asientos serán de 3.

La propuesta no se refería a si existiría un padrón electoral específico para votar por candidaturas indígenas. Tampoco especifican las condiciones o requisitos de los representantes indígenas que participarían como candidatos.

Tabla 4. Propuestas parlamentarias para establecimiento de escaños reservados en Chile.

Moción	Nivel	Características
2360-07 Julio 1999	Senado	3 asientos (7,3% respecto de total senadores a esa fecha). Electos por registro electoral indígena especial.
	Diputados	10 asientos (7,8% respecto de 130 diputados propuestos). Electos por registro electoral indígena especial.
	CORES regional	Genérica
	Concejo Municipal	1 asiento adicional por cada 5% de población indígena en la comuna.
5402-07 Oct 2007	Congreso Nacional	Genérica
8438-07 Julio 2012	Senado	4 asientos (9,5% respecto de total a fecha de presentación de moción), asignación por pueblo. 1 (Rapa Nui), 1 (Aymara, Quechua, Atacameño, Coya, Diaguita), 2 (Mapuche + Kawashkar + Yámana).
	Diputados	10 asientos (7,8% respecto de total a fecha de presentación de moción), asignación por pueblo (1 (Rapa Nui), 4 (Aymara, Quechua, Atacameño, Coya, Diaguita), 5 (Mapuche + Kawashkar + Yámana).
	CORES regional	10% de cada Consejo o al menos uno.
	Concejo municipal	2 concejeros en comunas con población (25-45% indígena), 3 concejeros en comunas con población superior a 45%.

Fuente: elaboración propia a partir de revisión en proyectos tramitados en: www.camara.cl

Conclusiones y perspectivas

- El debate sobre la representación de pueblos indígenas en el sistema político se enmarca en una triple dimensión sobre (1) el derecho de los pueblos a autodeterminarse—cuestión reconocida en el derecho internacional y por instrumentos del cual Chile forma parte, (2) respecto de la representación descriptiva que busca reflejar en el sistema político la diversidad social, y (3) con relación a la representación sustantiva, que alude al vínculo programático entre representados y representantes.
- La experiencia comparada demuestra la existencia de una gran variedad de instrumentos tanto para asegurar instituciones de autogobierno como respecto de asegurar la representación descriptiva (mecanismos de cuotas, asientos reservados, incentivos específicos) y la sustantiva (prerrequisitos para candidaturas indígenas, por ejemplo).
- En el caso de Chile no se han establecido mecanismos para representar a los pueblos indígenas, pese a que han existido propuestas legislativas sobre el particular y pese a que se han introducido importantes reformas a sistemas de representación electoral. En

anteriores reformas al sistema electoral binominal del Congreso nacional, de los Concejos Municipales, y de los CORES no se ha debatido sobre la pertinencia de introducir asientos reservados para los pueblos indígenas.

- En este policy paper abordamos solo uno de los mecanismos que diversos países han establecido—asientos reservados—. Coincidiendo con lo que otros autores han indicado, a la hora de establecerlo se requerirá resolver una serie de cuestiones asociadas al establecimiento de un padrón electoral especial (y el modo en que se confeccionaría), la cantidad de representantes y el territorio al que representarán, el lugar de la representación (Cámara de Diputados y/o Senado), los mecanismos de acción afirmativa para dicha competencia, etc.
- La experiencia comparada muestra que no existen fórmulas estandarizadas y que dependen mucho de la fortaleza del movimiento indígena a la hora de negociar un espacio de representación. Además, los escaños reservados están acompañados con otras medidas que favorecen la representación de dichos pueblos en el sistema político incluyendo instituciones de autogobierno propias de los pueblos indígenas y participación en instancias locales, regionales y del nivel central.
- Las propuestas presentadas hasta la fecha en el Congreso Nacional de Chile son exclusivamente mociones de diputados. Aunque las propuestas establecen asientos especiales en distintas instituciones (Senado, Diputados, CORES y Concejos municipales), existen discrepancias respecto de las fórmulas de asignación, la proporción de asientos, y los requisitos para las candidaturas indígenas.
- Otro de los temas a abordar es si los representantes indígenas tendrán las mismas facultades y funciones que los no indígenas. En una de las propuestas de los diputados, por ejemplo, se establecen diferencias entre representantes indígenas/no indígenas respecto del período de duración en el cargo (siendo menor para los indígenas) y el mecanismo para reemplazar vacancias (estableciendo elección suplementaria para los indígenas).
- Para el caso de Chile y dada la distribución demográfica y territorial de los pueblos indígenas, es particularmente relevante el modo en que se asignarían los escaños reservados para el Congreso Nacional si es que se avanza en aquella idea:
 - Una opción es a partir de la división en territorios (macrozona norte, centro, sur, por ejemplo). Allí se requeriría determinar la proporción de asientos a asignar por cada territorio.
 - Otra opción sería establecer un solo distrito indígena, y que la asignación de escaños dependiera de las votaciones a partir de un padrón indígena especial. La dificultad de esta opción es que si los electores de un pueblo indígena son una mayoría sustantiva (tal como ocurre con el pueblo Mapuche que representa cerca del 80%), podrían obtener todos los asientos reservados.
 - Otra opción es que se establezcan cupos específicos por pueblo de antemano en proporción a lo que establecen los censos. Aquí, de nuevo, se requeriría debatir cuál sería la distribución de escaños dado que existe una fuerte desproporción entre los pueblos indígenas.

- Otra cuestión crucial es analizar los requisitos que se le solicitan a los representantes de pueblos indígenas. En algunos casos se establecen requisitos no solo de pertenencia a un determinado pueblo sino también de uso de la lengua, y representación de una organización. En otros casos solo se solicita la autoidentificación con un determinado pueblo.
- Con todo, un elemento fundamental de este debate es que cualquier propuesta deberá ser previamente consultada con los pueblos indígenas de acuerdo con los estándares internacionales ratificados por el Estado de Chile.

Referencias

Alonso, Marcos. 2018. México y la pluriculturalidad en el Poder Legislativo, Montaña de Guerrero, México. www.servindi.org, <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/09/01/2018/mexico-y-la-pluriculturalidad-en-el-poder-legislativo>

Aninat, Isabel y Ricardo González. 2014. Representación de los pueblos indígenas en el Congreso. Preguntas a Considerar. *Puntos de Referencia* CEP, N.º 376, 16 págs.

CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población) (2009), “Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: Hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, serie Seminarios y conferencias, N.º 57 (LC/L.3095-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09. II. G.79.

Constitución Política de Estado Plurinacional de Bolivia, 2009. Asamblea Constituyente, Ciudad de El Alto, Bolivia, 7 de febrero del 2009. https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Consultado el 30 de mayo del 2018.

Constitución política de Colombia (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 1991. Actualizada con los Actos Legislativos a 2016. <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf> Consultado el 31 de mayo del 2018.

Constitución de la República del Ecuador, 2008. Asamblea Nacional Constituyente, Ciudad Alfaro, 20 de octubre del 2008. <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf> Consultado el 07 de junio del 2018.

Constitución Política del Perú, 1993. Congreso Constituyente Democrático, Lima, Perú. 29 de diciembre de 1993 <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/Leyes/constitucion.pdf> Consultado el 07 de junio del 2018.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5453. (Extraordinaria), marzo 24, 2000. <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf> Consultado el 07 de junio del 2018.

Electoral Commission. 2018. Elections. Electoral Commission. Te Kaitiaki Take Kowhiri.
<http://www.elections.org.nz/>

Gamboa, Franco. Estado indígena y conflictos regionales: Los problemas para implementar la Constitución en Bolivia. *Rev. Ciencias Sociales* 125: 23-46 / 2009 (III) ISSN: 0482-5276.

INE, 2018. *Síntesis de resultados. Censo 2017*. Santiago. Instituto Nacional de Estadísticas.

Martínez, Rafael. 2017. El concepto de la representación en la actualidad. *Desafíos* (Colombia) (29-2): 315-327.

Meier, Petra. 2009. Defining groups entitled to reserved seats in national legislatures: a comparative Approach. APSA Annual Meeting, September 3-6 2009, Toronto, Canada.

Pitkin, Hannah. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: The University of California Press.

Reynolds, Andrew (2005). Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note. *Legislative Studies Quarterly*, XXX (2): 301-310.

Ríos, Marcela. 2015. Representación indígena y reformas políticas: Lecciones de la experiencia internacional. PNUD. 19 de enero. http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2015/01/Representacion-Indigena-y-reformas-politicas_ENERO2015-21.pdf

Ruiz, F. (2004). La construcción de la territorialidad para los grupos étnicos en Colombia. *Revista de la información básica* ISSN 1909-2466.
https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo7_r2.htm

Villanueva, Aida. (2012). En torno a la representación especial indígena en el Perú: Percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano. *Debates en Sociología* N°37, ISSN 0254-9220, 43-76.

Acerca de los autores

Claudio Fuentes S. es doctor en ciencia política, profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales e investigador asociado del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, CIIR. Además, es investigador responsable del proyecto FONDECYT N.º 1170025 (2017-2021) y coordinador del Laboratorio Constitucional en la mencionada universidad.

Macarena Sánchez E. es socióloga (Universidad Academia de Humanismo Cristiano) y asistente de investigación del Laboratorio Constitucional de la Universidad Diego Portales. Actualmente realiza un magister en Métodos para la Investigación Social en la Universidad Diego Portales.

Acerca del CIIR

El **Centro de Estudios Interculturales e Indígenas** es un centro de investigación que busca aportar al país con estudios de alto nivel a la problemática de las relaciones interculturales, con una perspectiva interdisciplinaria, integral y orientada al diálogo y el respeto por la diversidad cultural.

Acerca de la Serie Policy Papers UPP

Esta serie busca contribuir al debate sobre políticas públicas relacionadas con pueblos indígenas, incorporando perspectivas comparadas, jurídicas y sociales, intentando incorporar una pluralidad de visiones y casos. Las ideas y planteamientos expresados en estos documentos son de exclusiva responsabilidad de los autores y autoras.

CIIR

Av. Vicuña Mackenna 4860, Campus San Joaquín, Antropología UC, 2do piso

Macul, Santiago 7820436

[+562 2354 7200](tel:+56223547200)

ciir@uc.cl

@CentroCIIR