

## Representación de los pueblos indígenas en el Congreso

### Preguntas a considerar\*

**ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.**

- En atención a los anuncios del Gobierno sobre la creación de un mecanismo que haga efectiva la representación de los pueblos indígenas en el Congreso, se plantean una serie de consideraciones que deberían tenerse en cuenta para su elaboración.
- Dada su excepcionalidad, muchas preguntas surgirán al tratar de materializar este mecanismo. Las respuestas deben ser lo suficientemente sólidas y sustantivas para validar las alternativas elegidas.
- Materializar esta representación especial podría darse por medio de una ley de cuotas, lo que plantea preguntas en torno a si cumpliría con hacerla efectiva, o por la creación de un distrito especial nacional virtual que establezca escaños asegurados para los pueblos indígenas. Esta segunda opción implicaría resolver las siguientes cuestiones:
  1. ¿Quiénes serían los electores? ¿Sólo las personas pertenecientes a los pueblos indígenas o todos los electores del padrón electoral?
  2. ¿Cuántos votos debiesen tener dichos electores? ¿Debiesen tener dos votos o uno solo? En dicho caso, ¿debieran optar por usar su voto en el distrito especial o en el distrito general?
  3. ¿Dónde debiesen asegurarse los escaños reservados para los pueblos indígenas? ¿En la Cámara de Diputados o en el Senado? ¿Cuál sería su justificación en cada caso?
  4. ¿Cuántos escaños se deberían asignar? ¿Qué criterio se debiera seguir para determinar el número de escaños?
  5. ¿Los escaños reservados debieran ser distribuidos entre los nueve pueblos indígenas que hoy se reconocen en Chile? Si es así, ¿en base a qué criterio?
  6. ¿Cuáles debiesen ser los requisitos para postularse como representante indígena? ¿Debiesen existir requisitos especiales como pertenecer a un pueblo indígena u otros adicionales?
- Frente a cada pregunta, existen múltiples opciones. A nivel comparado tampoco existe un único camino a seguir. Por lo tanto, es necesario que la discusión de un eventual proyecto de ley en esta materia dé respuestas a estas consideraciones y preguntas.

**Isabel Aninat S.** Abogada, Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

**Ricardo González T.** Economista, Universidad Católica de Chile. Coordinador Programa de Opinión Pública del CEP.

\* Agradecemos a Ernesto Ayala, Harald Beyer y Lucas Sierra por sus comentarios y a Francisco Szederkenyi por su asistencia con las cifras de este texto. Sin embargo, las opiniones emitidas y los errores que pudiese contener este texto son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Durante las últimas semanas, el Gobierno ha anunciado que avanzará en establecer un mecanismo de representación política de los pueblos indígenas en el Congreso. Se trataría de una medida que no sólo constituye uno de los pilares de la agenda anunciada en materia indígena, sino que también se vincula con la reforma al sistema electoral actualmente en tramitación en el Congreso.

Los mecanismos de representación especial para los pueblos indígenas constituyen una excepción a los principios de la democracia liberal y al concepto tradicional de representación. Su creación, por tanto, es doblemente difícil. En primer lugar, debe superar un cuestionamiento teórico, ya que, considerando que altera los principios de igualdad, neutralidad y universalidad de la democracia moderna, es necesario que se explique por qué se hace necesario y cuáles son los argumentos que lo justificarían. En segundo lugar, existen dificultades prácticas que este mecanismo debe superar, que, como se expondrá a continuación, dependerán de la forma que tome su diseño.

Este documento, por tanto, se centra en los desafíos que surgirían en la creación de algún mecanismo de representación especial de los pueblos indígenas. Primero, se presentan algunos argumentos teóricos que podrían señalarse como justificación de un mecanismo de representación especial de los pueblos indígenas. Luego, se discuten dos grandes alternativas para materializar dicho mecanismo: la ley de cuotas o la creación de un distrito especial indígena. Sobre esta última fórmula, se presentan seis preguntas respecto de cómo estructurar dicho distrito y para cada una de ellas se plantean consideraciones, críticas y experiencias comparadas a tener en cuenta.

### 1. ¿Representación especial de los pueblos indígenas?

Una razón para justificar la representación especial de pueblos indígenas podría entregarse al

considerar que el Poder Legislativo debiese reflejar de la mejor manera posible la diversidad de la población. Se trataría, entonces, de establecer lo que se conoce como la *representación especular*, bajo la cual las características personales de los parlamentarios adquieren un valor especial, dado que serían personas pertenecientes a los distintos grupos sociales que estarían mejor habilitadas para comprender y defender las necesidades de dichos grupos. Esta línea argumentativa, sin embargo, ha sido criticada, ya que significaría transformar el Congreso en una micro-sociedad en la que cada grupo social estuviese representado específicamente. Además, considerando la diversidad que existe dentro de cada grupo social, se requeriría una cantidad considerable de representantes para reflejar las características de cada subgrupo.

Por tanto, parece más acorde considerar que el establecimiento de esta representación especial se origine al estimar que los derechos políticos existentes son insuficientes para representar a ciertas minorías, aun cuando no existan restricciones especiales sobre dichos derechos. Es decir, el objetivo de establecer mecanismos diferenciados es tener en cuenta los intereses y las perspectivas de determinadas minorías en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional. Se trata entonces de responder a una situación de discriminación sistemática sufrida históricamente por grupos desventajados e invisibilizados, en la búsqueda de que puedan participar activamente del sistema político.

Bajo esta formulación, resulta importante establecer claramente cuál va a ser el criterio para determinar qué grupos van a beneficiarse de esta representación especial. En otras palabras, ¿por qué se debiera establecer a favor de los pueblos indígenas y no a favor de las personas homosexuales o personas de escasos recursos? En todos aquellos casos se puede presentar el argumento de

la necesidad de “visibilización” de sus intereses y problemas, lo que podría generar una interminable demanda de reivindicaciones. Es importante entonces establecer exactamente cuál es el criterio para justificar la representación especial de los pueblos indígenas, más allá de las desventajas que pueden ser argumentadas por distintos grupos sociales<sup>1</sup>.

A este respecto, en el “Informe de la comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas”, realizado bajo el gobierno de Ricardo Lagos y entregado posteriormente a la Presidenta Bachelet, donde se estableció la deuda histórica del Estado para con los pueblos indígenas, se recomendó establecer un mecanismo de representación de dichos pueblos en el Congreso. Se buscaba que los pueblos indígenas pudiesen participar en la formación de la voluntad general de la nación, a través de la elección de sus propios representantes en el Senado y en la Cámara de Diputados<sup>2</sup>. La deuda histórica, por tanto, podría instituirse como la base de esta representación especial, considerándola como una deuda que va más allá de las demandas territoriales y dice relación con la esfera política. Ahora bien, bajo este argumento, surgen consideraciones respecto de si debiese ser un mecanismo temporal o permanente, como se analizará más adelante.

Asimismo, debe considerarse si es más conveniente avanzar en reducir posibles barreras de entrada al sistema político o en establecer otras medidas que fortalezcan la posición política y representación de los pueblos indígenas. Por ejemplo, desde el gobierno del Presidente Aylwin se ha intentado

establecer un Consejo de Pueblos, como un órgano representativo de los pueblos indígenas, sin que a la fecha haya sido posible concretarlo. A pesar de que existe un proyecto de ley en el Congreso desde el año 2009, no ha habido mayor avance y su creación se ha anunciado nuevamente. Asimismo, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas lleva más de 20 años discutiéndose en el Congreso, y no hay novedades reales más allá de distintas propuestas. Incluso dentro de la consulta indígena, en el marco del Convenio 169 de la OIT, el establecimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas no ha sido un tema fácil de abordar ni materializar.

Esto no significa que la representación especial de los pueblos indígenas en el Congreso no se justifique. Por el contrario, puede ser un mecanismo que permita canalizar sus intereses y demandas a través del sistema político, una medida que contribuya a crear un sentimiento de unidad social. Si bien algunas críticas apuntan a que una representación de este tipo generaría una “balcanización” al establecer grupos especiales diferenciados, por otro lado, puede sostenerse que estos derechos diferenciados fomentan una identidad cívica compartida, donde los grupos sociales demandan estar dentro del sistema. Es decir, el reconocimiento de sus diferencias podría generar mayor inclusión, oponiéndose a demandas de separación respecto del Estado<sup>3</sup>. Ahora bien, en cualquier caso, es importante considerar cómo este mecanismo se coordinaría y guardaría relación con las otras medidas mencionadas que apuntan también a una mayor representación de los pueblos indígenas en distintos niveles.

A nivel comparado, la representación especial de los pueblos indígenas no se atiene a un modelo uniforme. Si bien hay países que han establecido mecanismos acordes, incluyendo Nueva Zelanda,

<sup>1</sup> Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*, Barcelona: Paidós. Para mayores detalles sobre consideraciones teóricas sobre la representación de minorías, ver el capítulo 7.

<sup>2</sup> Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, “Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas”, octubre, 2008. [http://www.memoriachilena.cl/602/articles-122901\\_recurso\\_2.pdf](http://www.memoriachilena.cl/602/articles-122901_recurso_2.pdf)

<sup>3</sup> Kymlicka, *Ciudadanía*, 207-209.

Colombia, Bolivia, Perú y Venezuela, las formas de hacerlo y sus orígenes son variados. Por ejemplo, mientras en Nueva Zelanda, los escaños reservados para el pueblo maorí datan desde 1867 producto de la interpretación de la firma del Tratado de Waitangi; en Colombia se establecieron escaños reservados en el Senado con la Constitución de 1991 que luego se extendieron a la Cámara de Representantes en el año 2001. Por otra parte, otros países con población indígena relevante, como Canadá y Australia, no han establecido un trato electoral especial a nivel país. Por último, en los países escandinavos, se ha optado por un mecanismo de representación a través de parlamentos sami; esto es, órganos representativos del pueblo indígena que funcionan en paralelo al Poder Legislativo nacional y que actúan como interlocutores de dicho pueblo con el Estado correspondiente. Por tanto, a nivel internacional no existe una tendencia clara ni una argumentación uniforme para justificar una representación especial de los pueblos indígenas.

## 2. ¿Ley de cuotas indígena?

Una alternativa para materializar la representación de los pueblos indígenas en el Congreso sería utilizar el mecanismo de la ley de cuotas, tal como se ha propuesto para el tema de género. Si bien este mecanismo puede presentar beneficios desde el punto de vista operativo, una ley de cuotas no permitiría necesariamente que los pueblos indígenas adquieran representación política efectiva en el Congreso, objetivo señalado por la Presidenta Bachelet<sup>4</sup>. En otras palabras, debido a la manera de operar, una ley de cuotas indígena podría, en la práctica, no generar la representación efectiva de los pueblos.

<sup>4</sup> J. M. Wilson y C. Campos, "Bachelet pide abrir debate sobre parlamentarios indígenas en el Congreso", *La Tercera*, 25 de junio de 2014.

Además, a diferencia de las mujeres, que constituyen el 51% de la población en Chile y están presentes en todos los distritos electorales a lo largo del país, los pueblos indígenas no constituyen una presencia transversal ni a nivel nacional ni en la gran mayoría de los distritos electorales y tampoco están ubicados homogéneamente en el territorio. Por lo tanto, una ley de cuotas para los pueblos indígenas no funcionaría con la misma efectividad que para el caso de las mujeres. Además, si lo que se buscara fuese contar con representantes indígenas a nivel nacional, que puedan actuar como interlocutores válidos de dichos pueblos frente al Estado, argumento mencionado por líderes indígenas<sup>5</sup>, una ley de cuotas no permitiría alcanzar plenamente este objetivo porque llevaría a la elección de representantes que mantendrían una relación estrecha con los intereses de la población de un distrito físico determinado, más que con los intereses de los pueblos indígenas propiamente tales.

A nivel comparado, Perú, en base a lo dispuesto en su Constitución<sup>6</sup>, ha establecido un sistema de cuotas para los pueblos indígenas (además de las cuotas para mujeres y jóvenes) en los gobiernos regionales y municipales. De esta forma, tanto la Ley de Elecciones Municipales como la Ley de Elecciones Regionales establecen que la inscripción de la lista de candidatos debe contener un mínimo de 15 por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones<sup>7</sup>. En la práctica,

<sup>5</sup> Pedro Cayuqueo, entrevista en el programa Tolerancia Cero, Chilevisión, 29 de junio de 2014.

<sup>6</sup> Artículo 191° inciso final: "La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales". Constitución Política del Perú, República del Perú.

<sup>7</sup> Artículo 10° de la Ley N° 26.864 del 14 de octubre de 1997, "Ley de elecciones municipales", República del Perú y Artículo 12° de la Ley N° 27.683 del 14 de marzo de

previo a las elecciones regionales y municipales, el Jurado Nacional de Elecciones dicta una resolución que fija las cuotas electorales correspondientes a las comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios, en base a la información del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, y señala el número exacto de dichos candidatos para cada provincia<sup>8</sup>. Sin embargo, debido a los problemas en su implementación, la referida ley de cuotas no ha generado la mejora esperada en la representación política de la población indígena. Además, la ley limita las cuotas a los gobiernos subnacionales, no aplicándose en las elecciones parlamentarias, precisamente donde estaría el foco de la discusión en Chile.

En el caso de que se optase por un mecanismo de cuotas, es importante señalar que se debe tomar en cuenta la ley de primarias vigente en nuestro país. Si se aprobara una ley de cuotas para los pueblos indígenas, cabe preguntarse si las cuotas aplicarían entonces para las primarias que los partidos políticos deseen llevar a cabo, y si es así, entonces, ¿qué ocurriría si los representantes indígenas pierden en las primarias? En ese caso, los partidos estarían cumpliendo con las cuotas, pero este mecanismo no aseguraría más candidaturas de representantes indígenas. Para evitarlo, una opción es que las candidaturas que se diriman a través de una primaria sean excluidas del cálculo de la cuota<sup>9</sup>.

Junto con esto, surge otra pregunta relevante: ¿Cómo se relacionaría la ley de cuotas indígena

con la ley de cuotas de género? Es probable que al momento de discutir una posible ley de cuotas indígena, la ley de cuotas de género ya esté aprobada. Entonces, cabe preguntarse si es que la ley de cuotas indígena funcionaría independientemente de la ley de cuota de género, o si, en caso contrario, se entregarían incentivos adicionales para que los partidos postulen candidaturas de mujeres indígenas.

Por último, cabe destacar que el proyecto de ley de cuotas de género que forma parte de la reforma al sistema binominal tiene carácter temporal. Por lo tanto, ¿debiese la ley de cuotas indígena tener también un carácter temporal? Si lo que se busca es superar un déficit de representación que existe actualmente, su temporalidad estaría justificada, dado que una vez superado dicho déficit ya no tendría sentido una ley de cuotas. Ahora bien, si la justificación a la representación indígena se basa en la reparación de la deuda histórica del Estado chileno con los pueblos indígenas, entonces cabría preguntarse si debiese tratarse de una norma permanente. A nivel comparado, en Nueva Zelanda, los escaños separados para el pueblo maorí se mantienen a pesar de que hoy los maorí cuentan con más representantes que solamente los asegurados. En todo caso, el origen de dichos escaños viene de la interpretación del Tratado de Waitangi, por lo que las justificaciones no son exactamente equivalentes.

### 3. ¿Distrito especial indígena?

Una alternativa a la ley de cuotas sería la creación de un distrito especial para la elección de los representantes indígenas. Podría tratarse de un distrito de carácter nacional, dentro del cual se postularían y elegirían los representantes de los pueblos indígenas. En otras palabras, se establecerían escaños reservados que aseguran cupos para los representantes indígenas en el Congreso, más allá del resultado de las elecciones parlamentarias

2002, "Ley de elecciones regionales", República del Perú.

<sup>8</sup> Por ejemplo, ver Resolución N° 269-2014-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, 1 de abril de 2014, para las elecciones regionales y municipales de 2014, República del Perú.

<sup>9</sup> Este problema es similar al que tiene el proyecto de ley de cuotas de género, que forma parte del proyecto de reforma al sistema binominal, y su relación con la ley de primarias. En consecuencia, la definición de una posible ley de cuotas indígena debiera estar alineada con lo que se decida respecto del proyecto de ley de cuotas de género.

generales. Este distrito especial sería virtual, ya que, dada la dispersión geográfica de los nueve pueblos indígenas reconocidos en nuestro país, no es posible crear un distrito físico o territorial. El principal beneficio de esta alternativa es que, a diferencia de las cuotas, permitiría *asegurar* la representación mediante la garantía de estos escaños especiales. Además, por su naturaleza, incentiva y visibiliza liderazgos e interlocutores de los pueblos indígenas a nivel nacional, que representen los intereses de los pueblos indígenas.

A diferencia de la ley de cuotas, dadas las repercusiones que tendría en la conformación de la Cámara de Diputados o en el Senado, la creación de un distrito especial indígena debiese tener un carácter permanente. Pero, nuevamente cabe hacer presente la pregunta de cuál debiese ser la justificación de esta política especial de representación para establecer su carácter permanente. ¿Es la deuda histórica del Estado chileno con sus pueblos originarios el argumento correspondiente?

A nivel comparado, como se verá a continuación, el uso de escaños reservados se utiliza en distintos países, incluyendo Nueva Zelanda, Colombia y Venezuela. Ahora bien, la creación de un distrito especial indígena presenta una serie de desafíos. A continuación se presentan las principales consideraciones a tener en cuenta, las alternativas disponibles y ejemplos del derecho comparado<sup>10</sup>.

### 3.1. ¿Quiénes serían los electores de los representantes indígenas?

Respecto de quienes serían los electores de este distrito especial, cabrían dos posibilidades: que fuesen únicamente electores pertenecientes a los pueblos indígenas o que fuesen todos los electores

<sup>10</sup> Parte de las preguntas aquí señaladas fueron expuestas brevemente en la propuesta de representación especial del Informe de la Comisión de Verdad Histórica.

del padrón electoral, sin importar si pertenecen o no a los pueblos indígenas.

Bajo la primera fórmula, los representantes indígenas serían electos únicamente por electores de sus propios pueblos, lo que otorgaría una mayor conexión con los intereses de las comunidades que representan. Al ser elegidos por los propios indígenas, se fomentaría mayor responsabilidad de dichos representantes ante su comunidad. A nivel comparado, este sistema se utiliza en Nueva Zelanda, donde los representantes maoríes son elegidos por electores de dicho pueblo, previamente registrados como tales y que optan por el Maori Electoral Option<sup>11</sup>.

Sin embargo, aplicar esta opción en Chile generaría dificultades importantes en su implementación, especialmente en lo referido al padrón electoral. Su aplicación implicaría contar con un padrón electoral especial que llevara registro de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas. Esto genera preguntas en torno a qué entidad sería la encargada de elaborar y mantener dicho padrón. Como el distrito especial funcionaría en simultáneo a las elecciones generales, el organismo encargado de tener el registro del padrón especial debiese ser el SERVEL. Sin embargo, debe considerarse que hoy es la CONADI el órgano que, por ley, está a cargo de la certificación de la calidad de indígena y que mantiene dichos registros, los cuales se utilizan, por ejemplo, en las elecciones de los consejeros indígenas de su Consejo Nacional. Por tanto, aun si se determinara que el SERVEL es el órgano apropiado para llevar este registro, debe considerarse que es necesaria la asistencia técnica de la CONADI, o el organismo correspondiente que se cree bajo la nueva institucionalidad indígena anunciada, para certificar la calidad de indígena de quienes ingresen a dicho registro electoral especial. Asignar la tarea

<sup>11</sup> Mayor explicación al respecto en los puntos siguientes.

de certificación indígena al SERVEL, sin lugar a dudas, impondría una carga administrativa importante a esta institución.

La creación de un Registro Especial Indígena fue planteada en el proyecto de ley presentado el año 2009, para la creación del Consejo de Pueblos Indígenas, con el objetivo de formar el Padrón Electoral Indígena que habría de servir para la elección de los consejeros<sup>12</sup>. Ante esto, cabe preguntarse si el padrón electoral indígena que se crearía para un eventual Consejo de Pueblos Indígenas debiese ser el mismo que se utilizaría para las elecciones de los escaños especiales o si habría distintos registros, en cuyo caso, la implementación práctica de este esquema dificultaría el proceso de elecciones.

La segunda fórmula consiste en que los candidatos a los escaños reservados para los pueblos indígenas sean elegidos por el padrón electoral nacional. Se trataría entonces de representantes indígenas cuyo mandato iría más allá de los grupos indígenas, para velar también por los intereses nacionales, dada la composición de su electorado. Esta opción, si bien no refuerza la responsabilidad del representante ante una determinada comunidad, permite mayor inclusión a nivel social, evitando grupos totalmente diferenciados dentro del sistema político.

Ésta es la opción utilizada en Colombia, donde, bajo un sistema de escaños garantizados para la elección tanto de los senadores como de los diputados (“representantes”) de las circunscripciones especiales, se elabora un solo voto o tarjeta electoral que consta de secciones diferenciadas y el elector, al momento de votar, decide en cuál de las secciones desea marcar su voto. De esta manera, cualquier elector colombiano puede votar por el candidato de dicha circunscripción especial, en vez

<sup>12</sup> Proyecto de ley que crea el Consejo de Pueblos Indígenas, boletín N° 6743-06, 28 de octubre de 2009.

de hacerlo por el candidato de su distrito electoral en particular. Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana ha señalado que se trata de una circunscripción especial de alcance nacional, lo que implica no sólo que no se ha organizado en función de un territorio determinado, sino que de grupos sociales cuya participación se busca fomentar, y que, el ser nacional, “conlleva también que esta circunscripción se encuentra abierta a la participación de todo el electorado; es decir, que cualquier colombiano, pertenezca o no a alguno de los cuatro grupos que contempla la norma, puede votar por los candidatos que se postulen a través de ella, a diferencia de lo que ocurre en la circunscripción territorial ordinaria...”. Asimismo, la Corte Constitucional ha establecido que “la posibilidad de que cualquier ciudadano participe, como elector, en esta circunscripción, encuentra sustento constitucional, en la medida en que, si bien se pretende dotar de representación a ciertos grupos específicos, para hacerlo es indispensable, por virtud del artículo 1° de la Carta, consultar el interés general, dentro del cual se entiende incluido el interés particular de tales colectividades; por ello, es necesario que sea la totalidad de los ciudadanos la que decida quiénes habrán de ejercer este cargo”<sup>13</sup>.

También a nivel comparado, en Venezuela la Constitución establece tres escaños reservados para los pueblos indígenas, que son los representantes de las comunidades indígenas del país y, si bien la ley establece circunscripciones especiales geográficamente, ellos se eligen por todos los electores de estas circunscripciones<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Sentencia C-169/01, Corte Constitucional de Colombia, 14 de febrero de 2001. Revisión Constitucional del proyecto de ley número 025/99 Senado y 217/99 Cámara, por el cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>14</sup> Artículo 186° inciso 2° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Ver también: Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, Resolución

El inconveniente de esta segunda fórmula es que podría afectar la representatividad del Congreso en varias dimensiones. Primero, se podría pensar que los ganadores del distrito especial indígena no serían auténticos representantes de los pueblos indígenas porque no fueron escogidos por ellos exclusivamente. Segundo, dependiendo de la cantidad de votos que logren obtener en la elección, es posible que los representantes indígenas obtengan menos votos en comparación con los candidatos que compitieron en los distritos territoriales, afectando la proporcionalidad moderada que busca el Gobierno con su proyecto de reforma al binominal. Esto, ya que, por ejemplo, se ha observado que los electores del pueblo mapuche no votan necesariamente por los candidatos pertenecientes a dicho pueblo<sup>15</sup>. Tercero, en distritos donde la presencia indígena es alta, el distrito especial podría afectar la cantidad de votos obtenidos por los candidatos no-indígenas electos en tales distritos, poniendo en entredicho su representatividad. Habría que explicitar, por tanto, si la creación de un distrito especial significaría reducir el número de representantes de otros distritos, especialmente de aquellos con mayor población indígena, para evitar que existan zonas que puedan estar artificialmente sobrerrepresentadas.

### 3.2. ¿Uno o dos votos para electores de indígenas?

Estrechamente ligado con el punto anterior, se da la discusión sobre cómo se eligen a los representantes indígenas; es decir, si los electores tendrían uno o dos votos.

En el caso de que se optase por representantes elegidos por electores pertenecientes a los pueblos indígenas (la primera fórmula del punto anterior), una opción sería que dichos electores tuviesen dos votos: uno para elegir a los representantes correspondientes a su distrito territorial o físico y otro para la elección de los representantes indígenas. Esta opción, sin embargo, rompería el principio democrático de “una persona, un voto”, creando grupos privilegiados y, al mismo tiempo, atentaría contra el artículo 15 de la Constitución el cual dispone que “el sufragio será personal, *igualitario*, secreto y voluntario”.

La alternativa, por tanto, sería que los electores pertenecientes a pueblos indígenas debiesen optar por votar, ya sea por un candidato de su distrito general o por un candidato del distrito indígena. Esta fórmula es la que se emplea en Nueva Zelanda, donde los electores maoríes deben elegir previamente si quieren estar incluidos en el Registro Maorí y votar en los distritos especiales, bajo los cuales se eligen los escaños reservados, o si prefieren estar incluidos en el Registro Electoral General, votando por sus representantes en los distritos electorales generales.

Un sistema similar se estipuló en el proyecto de ley del entonces diputado, actual intendente, Francisco Huenchumilla. Dicho proyecto establecía que los senadores y diputados indígenas fuesen elegidos por los propios indígenas, quienes debían estar inscritos en el Registro Nacional Indígena. El propio proyecto señalaba que este sistema no implicaba la pérdida de los derechos para participar en las elecciones generales de Presidente, pero que el elector no podía votar dos veces para un mismo órgano colegiado<sup>16</sup>.

N° 130118-0005 del Consejo Nacional Electoral, de 18 de enero de 2013, República Bolivariana de Venezuela.

<sup>15</sup> Andrés Jouannet, “Participación política indígena en Chile: El caso mapuche”, en *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina* (Bolivia: Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2011), 127-132.

<sup>16</sup> Proyecto de ley de reforma constitucional que reconoce la existencia de los pueblos indígenas y les otorga participación política en el Estado, boletín N° 2360-07, 6 de julio de 1999.

A los inconvenientes que surgirían de la implementación práctica del padrón indígena, enunciados en el punto anterior, se deben sumar los aspectos operacionales, relacionados con la elección del tipo de distrito en que los indígenas van a votar –especial o general– y cuándo sería el momento más apropiado para efectuar dicha elección: si el elector debiese tomar una decisión previamente o pudiese hacerlo al momento mismo de la votación, y cómo se controlaría dicha decisión. Tales disposiciones apuntarían en una dirección contraria a la estructura del sistema electoral actual, basado en la inscripción automática, que se estableció precisamente para evitar que trámites de este tipo desincentiven la decisión de votar.

La alternativa de un solo voto podría también utilizarse en el caso de que fuesen todos los electores quienes puedan votar por los candidatos a representantes indígenas. Esta opción simplificaría las dificultades operativas antes mencionadas, y mantiene el principio democrático de “una persona, un voto”.

En Colombia, como se mencionó, se utiliza una sola tarjeta electoral. Para el Senado, el voto se divide visualmente en dos partes: una parte A correspondiente a la circunscripción nacional y una parte B correspondiente a la circunscripción especial, debiendo el elector decidir en cuál de las dos partes desea marcar el voto, y sólo pudiendo hacerlo en una ellas. Lo mismo sucede en el caso de la Cámara de Representantes, para lo cual el voto se divide visualmente en tres secciones: la parte A corresponde a la circunscripción territorial, la parte B a la circunscripción especial indígena y la parte C corresponde a la circunscripción especial para las comunidades negras o afrodescendientes. Nuevamente, el elector sólo puede marcar su preferencia en una de las tres secciones. Este sistema fue refrendado por la propia Corte Constitucional<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Sentencia C-169/01, Corte Constitucional de Colombia.

En Bolivia, también se utiliza la fórmula de que el elector tenga un solo voto. De esta forma, la ley establece que ninguna persona puede votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una *circunscripción especial indígena originario campesina*<sup>18</sup>. En la práctica, si bien se trata de un solo voto, se elaboran papeletas diferenciadas y listas separadas de votantes.

### 3.3. ¿Escalaños asegurados en la Cámara de Diputados o en el Senado?

En cuanto a la opción de asegurar la representación indígena en el Senado o en la Cámara de Diputados, la opción de la Cámara de Diputados permite argumentar que éste es el órgano que mejor debiese reflejar la diversidad del electorado. Hoy, los diputados representan a los electores de sus distritos, y buscan ser, en mayor o menor medida, un canalizador de sus intereses. Por tanto, si se busca mejorar la representatividad de la Cámara de Diputados, para acercarla más a la ciudadanía, garantizar escaños para los pueblos indígenas permitiría contribuir a este objetivo.

Ahora bien, el principio de representación que se busca en la conformación de la Cámara es la igualdad de voto de todos los chilenos. Esta igualdad tiene dos componentes: (a) igualdad en el número de votos a que cada persona, habilitada para sufragar, tiene derecho; (b) igualdad en el valor de cada voto; esto es, que el voto de cada persona sea equivalente en términos de representación. La opción de que los registrados en el padrón indígena pudiesen votar dos veces puede contradecir ambos componentes de la igualdad de voto, mientras que la opción en que votan una vez podría tener implicancias sólo respecto del segundo componente, porque afecta la representatividad de los diputados

<sup>18</sup> Ley N° 026, de 30 de junio de 2010, “Ley de Régimen Electoral”, Estado Plurinacional de Bolivia.

electos en varias dimensiones. Como se señaló, con un distrito indígena, es posible que los representantes indígenas sean escogidos con pocos votos, en relación con los obtenidos por los diputados electos en los distritos generales, lo que significaría que los pueblos indígenas estarían sobrerrepresentados en la Cámara, independientemente del número de escaños asignados al distrito especial, materia que se revisará en el siguiente punto.

La segunda opción, por tanto, es establecer dichos escaños en el Senado. Sin embargo, en Chile, el principio de representación en el Senado ha sido el equilibrio entre los distintos territorios. Tal como se planteó inicialmente, la dispersión geográfica de los nueve pueblos indígenas reconocidos en nuestro país apunta hacia la creación de una circunscripción virtual nacional, para la elección de los representantes indígenas. Como esta circunscripción especial no tendría contraparte territorial, la representación de los pueblos indígenas no podría justificarse de la misma manera para ser incorporada en el Senado. Ahora bien, en ciertos períodos de la historia de Chile, el Senado ha contado con sistemas de generación especiales. Por ejemplo, en la Constitución de 1828 los senadores eran designados por las asambleas provinciales, en la Constitución de 1833 eran elegidos por electores especiales y en la Constitución de 1980, antes de la reforma del 2005, existía la institución de los senadores designados. La creación de una circunscripción indígena introduciría un nuevo sistema de generación de senadores. Por tanto, en el caso que se establecieran escaños reservados en el Senado, la justificación que se otorgue es especialmente importante.

A nivel comparado, en Bolivia, la Constitución establece *circunscripciones especiales indígena originario campesinas* en la Cámara de Diputados, que se rigen por el principio de densidad poblacional en cada departamento, de manera que se establecen

sólo en el área rural y en aquellos departamentos en que los indígenas constituyan una minoría poblacional<sup>19</sup>. Para el Senado, en cambio, no se establecen estas circunscripciones especiales, sino que se limita su conformación a una representación territorial, basada en que cada circunscripción departamental elige cuatro senadores.

En Colombia, la Constitución de 1991 estableció inicialmente dos escaños reservados en el Senado. Sin embargo, en el año 2001, se agregaron escaños reservados en la Cámara de Representantes, por lo que hoy están presentes en ambas cámaras.

### 3.4. ¿Cuántos escaños reservados para indígenas?

A continuación, se señalan posibles criterios que pudiesen ser aplicados para determinar el número de escaños que se debiese asignar al distrito especial indígena.

A nivel comparado, existen países que han aplicado criterios de proporcionalidad. Tal es el caso de Nueva Zelandia, donde, con la introducción del sistema proporcional compensatorio para las elecciones generales, se estableció que el número de escaños reservados varía dependiendo del tamaño de la población electoral maorí, por lo que el número de cupos depende de la cantidad de inscritos en el Registro Maorí<sup>20</sup>. Esta alternativa debe ser considerada especialmente si se estimara conveniente utilizar un sistema en que solamente el electorado inscrito en el registro indígena pudiera votar en el distrito especial indígena.

<sup>19</sup> Artículo 146°, Constitución Política del Estado, Estado Plurinacional de Bolivia.

<sup>20</sup> Se consideran además otros factores como población según el último censo, número de personas incluidas en dicho censo, cantidad de personas que contestan la pregunta sobre ascendencia maorí, el nivel de inscripción en el Registro Maorí y en el Registro Electoral General, la proporción de electores de ascendencia maorí que están en dicho registro al final del período de opción.

Sin embargo, hay casos, como Colombia, en que si bien se han establecido escaños reservados, no se ha seguido un criterio de proporcionalidad, sino que se ha establecido un número determinado de cupos, sin importar la magnitud de la población indígena o de los electores. En efecto, el año 2005, la población indígena representaba el 3,4 por ciento de la población total de Colombia, mientras que los cupos asignados en la Cámara de Representantes eran equivalentes a 1,81 por ciento (3 escaños de un total de 166) y en el Senado eran equivalentes a 1,96 por ciento (2 escaños de un total de 102). Esta opción busca entonces establecer un número suficiente para asegurar que las necesidades e intereses de los pueblos indígenas queden debidamente incorporados en el Congreso, fijando un número mínimo de escaños.

Para el caso chileno, una opción sería seguir el criterio proporcional moderado, acorde con la reforma electoral propuesta por el gobierno. En tal caso, el número de escaños reservados, bajo la fórmula de un distrito electoral en que pudiese votar todo el electorado, debería tener alguna relación con el porcentaje de población indígena presente en nuestro país. El problema que surgiría entonces dice relación con cuáles son las cifras a utilizar para fijar dicho número.

El primer componente del problema de las cifras es que la reforma al sistema binominal propuesta por el gobierno asigna un número variable de diputados a elegir en cada distrito en atención a su número de “electores”, en lugar de su “población”<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> La Constitución de 1925 decía que los escaños se asignaban de acuerdo con los “habitantes”, mientras que las constituciones de 1828 y 1833 hablaban de fijar escaños de acuerdo con el número de “almas”. Incluso los distritos definidos en el sistema binominal actual se construyeron en función de la población, entre otros criterios. Ocupar ahora “electores” es un cambio inédito en la historia de Chile y, desgraciadamente, el mensaje del proyecto no justifica esta modificación.

El segundo tema se genera del conteo de población, que proviene tanto de la ausencia de un censo oficial a la fecha como de las variaciones históricas de la población indígena en los últimos censos. De acuerdo con el Censo 2002, 692.192 personas declararon pertenecer a uno de los ocho pueblos reconocidos legalmente a esa fecha (el reconocimiento oficial del pueblo diaguita ocurrió el año 2006), equivalentes al 4,6 por ciento de la población contabilizada ese año. Por otra parte, en el Censo 2012, 1.714.677 personas declararon pertenecer a uno de los nueve pueblos reconocidos por la Ley Indígena, equivalentes al 11,11 por ciento de la población censada ese año, aunque estas cifras no se pueden considerar oficiales para todos los efectos prácticos. Hay varias razones que podrían explicar esta diferencia; por ejemplo, el universo considerado para elaborar cada censo y el contenido de la pregunta realizada. Así, calcular proporcionalmente la representación de los pueblos indígenas en el Congreso se hace más difícil considerando que no hay certeza de cuántos indígenas existen en Chile hoy.

Es posible argumentar que la eventual creación de un distrito especial debiera tener un estrecho vínculo con el sistema electoral vigente. Por esa razón, y atendiendo a todas las observaciones efectuadas en esta subsección, el número de escaños asignados al distrito especial indígena en la Cámara de Diputados podría tener alguna relación con las magnitudes de los distritos propuestos en el proyecto de ley que reforma el sistema electoral binominal y con la población que habita en cada uno de estos distritos. Por ejemplo, se podría considerar lo siguiente: el proyecto de reforma crea el distrito 8<sup>o</sup><sup>22</sup>, que según las proyecciones de población del INE para el año 2012, tendría 1.759.758 habitantes, cifra similar a 1.714.677 personas que declararon

<sup>22</sup> Constituido por las comunas de Colina, Lampa, Tiltil, Quilicura, Pudahuel, Estación Central, Cerrillos y Maipú.

pertenecer a uno de los nueve pueblos reconocidos por la Ley Indígena en el Censo 2012. Dado que el distrito 8° elegirá ocho diputados de aprobarse el proyecto, entonces se podría argumentar que el distrito virtual indígena debería elegir un número similar de diputados para estar en línea con la proporcionalidad moderada que propone el proyecto de reforma.

En caso de que se pretenda contar con representación de indígenas en el Senado, la lógica de la magnitud de la circunscripción especial indígena debería ser la misma que en el caso de la Cámara de Diputados. Por ejemplo, el proyecto de reforma al binominal crea la circunscripción de Valparaíso, la cual tendría 1.795.765 habitantes de acuerdo con las proyecciones de población del INE para el año 2012, cifra algo superior a 1.714.677 personas que declararon pertenecer a algún pueblo indígena. Como esta circunscripción elegirá cinco senadores de aprobarse el proyecto de reforma, entonces se podría argumentar que la circunscripción virtual indígena debiese elegir cinco senadores para estar en línea con la magnitud de los escaños senatoriales propuestos.

### 3.5. ¿Cómo debiesen distribuirse los escaños reservados entre los pueblos indígenas?

Una vez definido un cierto número de escaños para los representantes de los pueblos indígenas en la Cámara y en el Senado, es importante considerar si debiese existir una distribución, anterior a la elección, que determinara una cierta representatividad a cada pueblo o, por el contrario, si los escaños debieran ser ocupados por aquellos candidatos que obtengan las más altas votaciones, sin importar a qué pueblo pertenecen.

Respecto de esta consideración, actualmente existen dos casos que deben ser tomados en cuenta. El Consejo Nacional de la CONADI establece un cuoteo para los consejeros indígenas, de forma

que se aseguran cuatro consejeros para el pueblo mapuche, un consejero para el pueblo aymara, un consejero para el pueblo atacameño, un consejero para el pueblo rapa nuí y un consejero para los indígenas con domicilio en área urbana del territorio nacional. En segundo lugar, en el proyecto de ley presentado el 2009 para la creación del Consejo de Pueblos Indígenas, como una instancia nacional representativa de los intereses y necesidades de los pueblos indígenas ante los organismos del Estado, también se establece un cuoteo para la asignación de los 43 consejeros<sup>23</sup>.

Por una parte, la ausencia de una distribución previa de los escaños reservados permitiría otorgarles a los representantes elegidos un carácter representativo de los intereses indígenas a nivel nacional, más que de un determinado grupo. No obstante, la principal dificultad, en este caso, proviene del tamaño de la población mapuche respecto del resto de los pueblos indígenas. En efecto, de acuerdo con el Censo 2002<sup>24</sup>, entre quienes se declararon indígenas, el 87,3 por ciento se declaró mapuche, 7 por ciento se declaró aimara, 3 por ciento atacameño (ese año no se preguntó por lican antay), 0,9

<sup>23</sup> El cuoteo establecido es el siguiente: 2 consejeros son elegidos por el pueblo quechua, 2 por el pueblo colla, 2 por el pueblo diaguita, 1 por el pueblo kawéskar, 1 por el pueblo yagán, 3 por el pueblo rapa nuí, 3 por el pueblo atacameño, 4 por el pueblo aimara, 6 por la población mapuche de la Región Metropolitana, 3 por la población mapuche de la Región del Biobío, 8 por la población mapuche de la Región de la Araucanía, 2 por la población mapuche de la Región de Los Ríos, 4 por la población mapuche de la Región de Los Lagos y 2 por la población mapuche de otras regiones. Para más información, ver boletín N° 6743-06 de 2009.

<sup>24</sup> En adelante, se utilizan los datos del Censo 2002 debido a la ausencia de un censo oficial a la fecha. Si bien empleamos la estimación de la población indígena del Censo 2012, que posiblemente está sujeta a problemas de estimación, para el resto de los datos utilizamos el Censo 2002, dado que es probable que los cálculos del Censo 2012 referentes al conteo de población de cada uno de los pueblos, y su distribución en el territorio, estén sujetos a errores más significativos.

por ciento quechua, 0,7 por ciento rapa nuí, 0,5 por ciento colla, 0,4 por ciento alacalufe (ese año no se preguntó por kawéskar) y 0,2 por ciento yamana.

En atención a las cifras señaladas, es muy probable que el pueblo mapuche lograra obtener la mayoría, sino la totalidad, de los escaños garantizados. Por lo tanto, de esta realidad podrían esgrimirse argumentos a favor del cuoteo interno del distrito especial. Ahora bien, más allá de las razones prácticas, la distribución previa de los escaños podría verse como una vuelta a la lógica de la *representación especular*, con las críticas que dicha visión conlleva.

Por otra parte, establecer una distribución previa de los escaños reservados por pueblos requeriría definir un criterio imparcial de repartición de tales escaños. ¿Correspondería hacerlo proporcionalmente? En atención a las cifras antes mencionadas, una distribución proporcional de los escaños tendería a visibilizar únicamente la representación de los mapuches en desmedro de los liderazgos de los demás pueblos indígenas. ¿Debiese entonces asegurarse a cada uno de los nueve pueblos reconocidos a lo menos un representante, dejando de lado el criterio de proporcionalidad?

La moción parlamentaria, presentada el año 2012 para establecer escaños reservados en ambas cámaras, establece un cuoteo que no se basa en la proporción de población de los distintos pueblos, sino que lo hace agrupando pueblos, de manera de garantizar un representante al pueblo rapa nuí mientras que los demás cupos se distribuyen entre dos grandes grupos: los pueblos del norte (aimara, quechua, colla y diaguíta) y los pueblos del centro sur (mapuche, kawéskar y yagán)<sup>25</sup>. A nivel comparado, en Nueva Zelanda, a pesar de que la representación indígena corresponde, por razones

obvias, solo a los maoríes, para asegurar una mejor distribución territorial, la elección de los escaños asegurados se organiza creando distritos especiales que se superponen por sobre los distritos generales, de tal forma que el país está dividido tanto en los distritos generales como en los distritos maoríes. Estos distritos, además, se actualizan cada cinco años, en base a una serie de factores que determina el Maori Electoral Option. Un sistema similar se utiliza en Venezuela, donde los tres diputados correspondientes a los cupos indígenas se eligen en tres circunscripciones electorales que resultan de la agrupación por región de los estados con población autóctona (Región Occidente, Región Sur y Región Oriente)<sup>26</sup>.

Una alternativa posible para Chile sería establecer una distribución fija de los escaños reservados, aunque no estrictamente proporcional. Para hacerlo, en primer lugar, debiese considerarse que la distribución de los pueblos indígenas a lo largo de Chile no es homogénea. De acuerdo con las cifras del Censo 2002, la IX Región concentra el 29,5 por ciento de los indígenas en Chile, seguida de cerca por la Región Metropolitana que cuenta con el 27,7 por ciento. Más atrás se ubican las regiones X y VIII, con 14,7 por ciento y 7,8 por ciento de los indígenas, respectivamente. Cabe destacar que la población indígena presente en las regiones VIII, IX y X asciende al 52 por ciento, cifras fuertemente influenciadas por la alta presencia de mapuches en la zona<sup>27</sup>. En contraste, las regiones IV, III y VII cuentan con una muy baja presencia de indígenas. Estas tres regiones en conjunto no superan el 3,1 por ciento de población indígena.

<sup>26</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, Resolución N° 130118-0005.

<sup>27</sup> Es importante notar que a la fecha de realización del Censo 2002, la XIV Región no había sido creada. Así, es probable que la XIV Región también contenga una alta proporción de población indígena, principalmente, mapuche.

<sup>25</sup> Proyecto de ley que modifica la Constitución Política de la República, estableciendo normas sobre la participación y la representación política de los Pueblos Indígenas, boletín N° 8438-07, 11 de julio de 2012.

De esta forma, un criterio posible para asignar los escaños reservados a los pueblos indígenas podría ser usar la distribución geográfica debido a que ésta es similar a la dispersión territorial de los distintos pueblos indígenas. Por ejemplo, se podrían asignar más escaños a los pueblos indígenas presentes entre la Región Metropolitana y la XII Región (zona centro-sur), territorio que concentra el 85 por ciento de la población indígena del país de acuerdo con el Censo 2002, la mayoría perteneciente al pueblo mapuche. Se podrían asignar menos escaños a los pueblos indígenas presentes entre las regiones XV y V (zona centro-norte), que concentran poco más del 14 por ciento de las personas que se declaran indígenas según el Censo 2002, principalmente indígenas pertenecientes al pueblo aimara y atacameño. Quizás, y en especial atención a su separación geográfica, se podría asignar un escaño a Isla de Pascua, zona en que se concentra el pueblo rapa nui<sup>28</sup>.

Finalmente, cabe tener en cuenta que, a nivel comparado, hay países que no utilizan criterios de distribución para la asignación de escaños. Por ejemplo, en Colombia los escaños reservados se aseguran para los indígenas, sin atender a la proporcionalidad existente entre los más de 80 pueblos indígenas del país. En su Constitución, se establecen dos senadores en circunscripción especial indígena, cuya elección se determina por el sistema de cociente electoral, y para la Cámara de Representantes, se crean las circunscripciones especiales que eligen hasta cinco representantes para los grupos étnicos, minorías políticas y colombianos

<sup>28</sup> Así, una distribución posible para los ocho escaños de la Cámara, asignados al distrito especial indígena, podría ser cinco escaños para la zona centro-sur, dos para la zona centro-norte y uno para Isla de Pascua. Una distribución posible para los cinco escaños de representantes indígenas del Senado podría ser tres escaños para la zona centro-sur, uno para la zona centro-norte y uno para Isla de Pascua.

residentes en el exterior<sup>29</sup>. Dado que la creación de los escaños reservados para la Cámara de Representantes se hizo con posterioridad a la inclusión de los escaños reservados para el Senado, se decidió asignar tres de los cinco cupos correspondientes a los grupos étnicos de forma que uno corresponde a los pueblos indígenas y dos a las comunidades negras o afrodescendientes<sup>30</sup>. Asimismo, en Venezuela, los pueblos indígenas, a pesar del número y de su diversidad, también eligen una determinada cantidad de diputados (tres), sin distinguir a qué pueblo pertenecen.

### 3.6. ¿Debiesen cumplir requisitos adicionales los postulantes a escaños indígenas?

La última consideración apunta a determinar si los representantes de los pueblos indígenas debiesen cumplir requisitos adicionales a los ya exigidos para todo parlamentario, en atención a la finalidad u objetivo buscado con la creación de escaños asegurados, y cuáles debiesen ser dichos requisitos.

Una opción sería exigirles a los candidatos que cumplan con la calidad de indígena. El proyecto de ley, presentado el año 2012, señala que para ser elegido representante indígena, el candidato debe acreditar ser parte del pueblo indígena que representa. Ahora bien, esto implica tomar en cuenta las exigencias para acreditar la calidad de indígena establecidas en la Ley Indígena, así como los criterios de auto identificación consagrados en el Convenio N° 169 de la OIT.

A nivel comparado, se han establecido incluso exigencias adicionales a la calidad de indígena. Por ejemplo, en Colombia, la Constitución establece para los senadores representantes de las comu-

<sup>29</sup> Artículos 171° y 176° de la Constitución Política de Colombia, República de Colombia.

<sup>30</sup> Ley N° 649 del 28 de marzo de 2001, "Ley por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia", República de Colombia.

nidades indígenas el haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización refrendado por el ministro de gobierno<sup>31</sup>. La Corte Constitucional extendió esta exigencia a los representantes de la Cámara, considerándolos requisitos razonables que están “orientados hacia la selección de quien mejor conozca los intereses y problemas de las comunidades indígenas colombianas” y, además, atendiendo a que no se podían establecer condiciones diferentes para los representantes de ambas cámaras<sup>32</sup>.

Asimismo, en Venezuela, a los candidatos se les exige, además ser indígenas, tener nacionalidad venezolana, hablar la lengua originaria y cumplir al menos con 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<sup>33</sup>.

#### 4. Conclusiones

En atención a los anuncios del gobierno de asegurar la representación de los pueblos indígenas en el Congreso, este trabajo ha planteado una serie de consideraciones que debiesen tenerse en cuenta para materializar dicha intención.

1. Los mecanismos de representación especial de los pueblos indígenas constituyen una excepción a los principios de la democracia liberal

<sup>31</sup> Artículo 171º, Constitución Política de Colombia.

<sup>32</sup> Sentencia C-169/01, Corte Constitucional de Colombia.

<sup>33</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, Resolución N° 130118-0005.

y al concepto tradicional de representación. Por esa razón, resulta necesario establecer el criterio que justifique una representación especial, más allá de las desventajas que tendrían los pueblos indígenas. En concreto: ¿cuál es el objetivo de poner tal intención en práctica? ¿Superar un déficit de representación? ¿Reparación de la deuda histórica? La experiencia comparada no ofrece una argumentación única que justifique la representación especial de los pueblos indígenas.

2. Una vez justificada la necesidad de una representación especial, se debe escoger el mecanismo adecuado. Este documento analiza dos opciones: ley de cuotas y un distrito nacional indígena.
3. Una ley de cuotas indígena sería más fácil de poner en práctica en el sistema electoral chileno; no obstante, no aseguraría la representación efectiva. Además, su relación con la ley de primarias no es clara, ya que, si la cuota se calcula incluyendo las elecciones primarias, la posibilidad de lograr representación efectiva se reduciría. Asimismo, debe analizarse cómo se coordinaría con una ley de cuotas de género.
4. Un distrito especial permitiría asegurar representación indígena en el Congreso. No obstante, tendría una serie de dificultades prácticas:
  - a) ¿Quiénes serían los electores? ¿Sólo indígenas o todos los electores? Si son sólo indígenas, entonces el SERVEL debiera llevar el registro de un padrón indígena, lo que sería una carga administrativa importante. Si son todos los electores, entonces se podría argumentar que los elegidos en el distrito especial no serían verdaderos representantes de dichos pueblos y, además, afectaría la representatividad de los parlamentarios escogidos en distritos de

- alta presencia indígena, así como de los mismos representantes indígenas.
- b) ¿Uno o dos votos? Si se les permitiera a los indígenas votar dos veces se estaría atentando contra el sufragio igualitario establecido en el Art. 15 de la Constitución. Si se les permitiera votar una vez y que ellos escogieran el distrito en que votan (territorial o especial), implicaría agregar un trámite al proceso de voto. La inscripción automática apunta a eliminar trámites, porque éstos desincentivarían el voto, por tanto, esta disposición apuntaría en contra de este lineamiento.
- c) ¿Escaños en la Cámara de Diputados o en el Senado? Si se optase por la Cámara de Diputados, el distrito indígena podría afectar la igualdad de voto en caso que los indígenas voten dos veces. En caso contrario, el distrito especial podría afectar la igualdad del valor del voto en términos de representación. Así, el distrito especial sería una excepción al principio de igualdad que propende la conformación de la Cámara. La representación en el Senado implicaría contar con una circunscripción sin contraparte territorial, afectando el principio de representación territorial que propende la conformación del Senado.
- d) ¿Cuántos escaños asignar a representantes indígenas? No hay cifras oficiales que indiquen cuántos indígenas viven hoy en Chile. Resultaría difícil seguir un criterio de proporcionalidad sin esas cifras. Asimismo, el establecimiento de escaños reservados debiese ser coherente con los criterios de la reforma al sistema electoral hoy en discusión.
- e) ¿Cuoteo de los escaños reservados? Si no hubiese cuoteo, entonces es probable que los representantes del pueblo mapuche obtendrían todos los escaños porque son mayoría en términos de población. Si hubiese cuoteo proporcional a la población, es probable que ocurriese lo mismo. Si hubiese cuoteo, se presentan dudas respecto del criterio a utilizar. Asimismo, se volvería al punto de partida: ¿por qué es necesaria representación especial, ahora respecto de ciertos pueblos indígenas?
- f) Para ser candidato a un escaño reservado indígena, ¿debiesen exigirse requisitos adicionales a los solicitados a cualquier parlamentario? ¿Sólo la calidad de indígena u otros requisitos adicionales?

Frente a cada pregunta, existen múltiples opciones y a nivel comparado no existe un camino único a seguir, por lo que es necesario que la discusión de un eventual proyecto de ley en esta materia dé respuestas a estas consideraciones y preguntas. **PdeR**