





REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN PODERES LEGISLATIVOS

CLAVES DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

NUMERO 2
2015

SERIE MÁS Y MEJOR DEMOCRACIA

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Primera edición: Agosto de 2015
ISBN: 978-956-7469-62-8

Diseño y diagramación

Camilo González L.

Fotografías de portada

Carlos Vera

Milko Ulloa

*Francisca Baeza**

Francisco Ibañez

Tomás Latorre

Milko Ulloa

**Fotografías gentileza de la Oficina Regional de Educación OREALC/UNESCO.
Santiago de Chile. Exposición “De dónde viene uno”*

Programa de Gobernabilidad Democrática

Investigador responsable: Marcela Ríos. Investigadores del equipo: Valentina Salas, Sofía Sacks y Vicente Silva.

Agradecemos los comentarios de nuestras colegas del PNUD en Chile María Eliana Arntz y Daniela Ortega.

Los contenidos de este Informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.
Impreso en Chile

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	6
Trayectoria de propuestas para mejorar la representación indígena en Chile	9
Normas internacionales sobre políticas de reconocimiento indígena y medidas de representación especial	13
Apoyo y opiniones de la ciudadanía sobre la representación de los pueblos indígenas	18
II. MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN EL PARLAMENTO	21
Las premisas normativas de los mecanismos de representación especial	21
Tipos de mecanismos de representación especial y experiencias nacionales	24
a) Cuotas electorales	24
La experiencia de las cuotas nativas en Perú	27
b) Escaños reservados	29
La experiencia de escaños reservados en Nueva Zelanda, Bolivia y Colombia	32
c) Mapas electorales o redistribución	39
El caso de la redistribución racial en Estados Unidos y los distritos indígenas en México	41
d) Umbrales electorales excepcionales	45
III. APRENDIZAJES PARA LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN CHILE	48
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

I. INTRODUCCIÓN

Después de más de dos décadas desde que se reinstalara un régimen democrático, Chile ha logrado construir una democracia estable y con altos niveles de eficacia gubernamental, lo que ha permitido mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Sin embargo, una visión de conjunto a las tres dimensiones que sustentan a este tipo de régimen -representación y participación; Estado y gobernabilidad; y derechos de ciudadanía- arroja avances dispares y debilidades. A diferencia de los logros en la gestión pública, si bien se ha producido una expansión de derechos en lo formal, se mantienen desigualdades estructurales en su ejercicio para importantes sectores de la sociedad, lo que redunda en una experiencia desigual de la democracia y los beneficios que ésta ofrece. Esta desigualdad está presente también en materia de representación y participación, donde ciertos grupos e individuos siguen estando excluidos de las instituciones formales de representación como el Congreso Nacional (PNUD, 2014). La desigualdad cruza el funcionamiento de todo el sistema democrático, haciendo que unos pocos tengan la posibilidad de representar sus intereses en forma directa, ser reconocidos y escuchados, participar en procesos de deliberación y, en última instancia, definir los temas que integran la agenda pública. Al mismo tiempo, los intereses y voces de muchos otros permanecen ausentes en términos prácticos de las esferas de poder y de las instituciones representativas, a la vez que encuentran obstáculos importantes para ser escuchados y participar de los procesos deliberativos en los asuntos públicos. Esto afecta de manera particular a quienes pertenecen a los pueblos indígenas.

La desigualdad cruza el funcionamiento de todo el sistema democrático, haciendo que unos pocos tengan la posibilidad de representar sus intereses en forma directa, ser reconocidos y escuchados, participar en procesos de deliberación y, en última instancia, definir los temas que integran la agenda pública.

La ausencia de personas pertenecientes a pueblos indígenas en instituciones formales de deliberación y representación a nivel nacional, regional y local no es solo un problema normativo en la realización de facto del principio de igualdad que sustenta la noción de ciudadanía democrática, sino también un obstáculo para enfrentar los problemas y desafíos de desarrollo económico, social, político y cultural de las comunidades, individuos y pueblos indígenas, y del país en su conjunto. Es por ello que a nivel internacional se han venido enfrentando estas deudas históricas de representación, aprobando directrices y recomendaciones normativas para ayudar a los países a buscar soluciones adecuadas a sus respectivos contextos. Países en distintas regiones del mundo han ido diseñando e implementando mecanismos especiales para promover la representación de minorías étnicas o pueblos indígenas en sus poderes legislativos, así como en otras esferas de sus estructuras estatales. En Chile, si bien no existen este tipo de mecanismos, el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet señala que durante su período de mandato se buscará “promover mejores y más amplios espacios de participación política, social y cultural, respetando su autonomía y autodeterminación y extendiendo sus derechos políticos” (Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018: 172).

Países en distintas regiones del mundo han ido diseñando e implementando mecanismos especiales para promover la representación de minorías étnicas o pueblos indígenas en sus poderes legislativos, así como en otras esferas de sus estructuras estatales.

Sin duda la presencia en instituciones nacionales legislativas no resuelve los déficits de representación indígena de manera integral, ni tampoco aborda las demandas de autonomía, y autogestión territorial y política impulsadas por los distintos pueblos y sus organizaciones. En este sentido, este mecanismo es complementario a otras medidas que buscan asegurar deliberación autónoma y/o representación y participación en otras esferas de la administración del Estado como los gobiernos regionales y locales; y como los Consejos de Pueblos Indígenas que fueron sometidos a consulta en el país entre los meses de septiembre de 2014 y enero de 2015. Sin embargo, el Congreso Nacional representa el poder del Estado donde deberían estar representadas todas las posiciones e identidades presentes en una determinada sociedad. Es el foro para la deliberación política sobre las normas, reglas, y políticas públicas que definen

el rumbo de un país, y por lo mismo un ámbito esencial para que los intereses y representantes de los pueblos indígenas estén presentes.

Considerando su relevancia, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha propuesto contribuir con el debate público que se ha venido desarrollando en Chile en esta materia. El documento que aquí se presenta tiene como objetivo central analizar los distintos mecanismos que se han utilizado a nivel internacional para promover la representación de los pueblos indígenas en los parlamentos nacionales, así como las propuestas que han sido elaboradas en Chile sobre la materia. Esto se aborda en la primera sección, haciendo referencia a las propuestas que han existido al respecto desde el sistema político chileno, contextualizando la discusión en que este trabajo pretende insertarse. Luego se indica el marco normativo que puede sustentar las medidas de representación especial para los pueblos indígenas, en base a instrumentos jurídicos internacionales. En la segunda sección se describen los mecanismos de representación especial reconocidos por la literatura especializada, junto a su implementación en distintas experiencias nacionales de integración de los pueblos indígenas al poder legislativo. En la sección final se reflexiona sobre las lecciones que pueden recogerse de la experiencia comparada y sobre la eficacia que podrían alcanzar los distintos mecanismos para la representación indígena en el Congreso chileno.

TRAYECTORIA DE PROPUESTAS PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN CHILE

A lo largo de las últimas décadas diversos actores políticos y sociales han planteado la necesidad de diseñar medidas institucionales específicas para permitir una adecuada representación de los pueblos indígenas en los espacios de deliberación y representación formal en Chile. Estas propuestas han surgido tanto de los propios pueblos y sus organizaciones, como de representantes políticos y de partidos políticos.

En el Congreso Nacional se han presentado una serie de proyectos de reforma constitucional que han planteado medidas al respecto, los que no han logrado materializarse. En el año 1999 fue presentado un proyecto de reforma constitucional para reconocer la existencia de los pueblos indígenas y otorgarles participación política en el Estado¹. En tal ocasión un grupo de diputados pertenecientes tanto a la Concertación como a la Alianza por Chile propuso la creación de escaños reservados para representantes de los pueblos indígenas de acuerdo a su proporcionalidad dentro de la población nacional, para las dos cámaras. También plantearon junto a ello la elaboración de un Registro Electoral Indígena mediante el cual se pudieran elegir sus representantes.

Después que dicha propuesta fuera presentada, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos nombró la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, que entregó en 2003 un informe especial con un diagnóstico histórico sobre la relación del Estado de Chile con los pueblos indígenas y un conjunto de propuestas orientadas a reparar el daño y exclusión, y avanzar en una integración basada en el reconocimiento de sus derechos colectivos. En ese informe la Comisión, compuesta por especialistas y dirigentes indígenas, hizo una recomendación respecto al

¹ Boletín n° 2360-07.

reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas que tenía como foco su representación en el Congreso: se aconsejaba garantizar su participación en las instancias en que se forma “la voluntad general de la Nación”, particularmente la Cámara de Diputados y el Senado (2008, p. 536). En el mismo documento se recomendó la creación de “un Registro Electoral indígena de carácter público” en el que se pudiera inscribir la población indígena bajo el criterio de auto-identificación, y que pudiese ser acompañada por una reformulación de las circunscripciones electorales con el fin de asegurar la participación indígena en las dos cámaras. Estas recomendaciones dejaban abierta la decisión sobre la cantidad de parlamentarios que pudieran ser escogidos dentro de tales circunscripciones especiales. Por último, la Comisión proponía consagrar constitucionalmente este derecho político a una representación especial. Sin embargo, Chile no ha reconocido hasta el momento en su Constitución la existencia de Pueblos Indígenas con una identidad cultural y derechos colectivos particulares, al contrario de muchos países en Latinoamérica (Fuentes, 2013).

En 2007, otro grupo de diputados pertenecientes a partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia, presentó otra iniciativa de reforma constitucional² en la que se proponía una reforma al artículo 50, para garantizar la representación indígena en el Congreso: “se asegurará a los Pueblos Indígenas que habitan en el territorio chileno representación en el Congreso Nacional de acuerdo a los requisitos y condiciones que la ley orgánica respectiva

² Boletín n° 5402-07.

establezca”. Otra propuesta³ planteada para reformar la Constitución con el objetivo de propiciar la representación indígena en el poder legislativo, se presentó en julio de 2012 por diputados de los principales partidos del país, en la que se planteaba que el Estado debía “reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, su representación política y su participación efectiva” en instancias de decisión respecto a tales derechos. En este proyecto se defendió la idea de que, en elecciones simultáneas a las parlamentarias, se eligieran diez diputados y cuatro senadores representantes de los nueve pueblos indígenas reconocidos por la Ley Indígena. Para poder acceder al Congreso los representantes debieran poder acreditar su pertenencia a uno de tales pueblos. En el mismo sentido, en 2013 un grupo de dirigentes de partidos de centro izquierda (incluyendo representantes del Partido Demócrata Cristiano, Partido por la Democracia, Partido Socialista, Partido Radical Social Demócrata, Partido Comunista y Partido Izquierda Ciudadana), autodenominado como “Frente Indígena de Partidos de Oposición” también presentó una propuesta de escaños reservados no sólo a nivel legislativo nacional, sino también para gobiernos locales y regionales, además de la creación de un Ministerio que se encargara de los temas indígenas en forma integral.

Por último, en 2014 la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional nombrada por la Presidenta Michelle Bachelet, presentó en su informe final como una de sus propuestas la idea de declarar la Región

³ Boletín n° 8438-07.

TABLA 1: PROYECTOS DE REFORMA PARA PROMOVER LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA DESDE ÓRGANOS INSTITUCIONALES FORMALES

Número de boletín	Año	Propuesta	Origen Propuesta	Autores	Estado actual
N° 2360-07	1999	Creación de escaños reservados para representantes indígenas según su proporcionalidad dentro de la población nacional, en las dos Cámaras.	Cámaras de Diputados	Bustos (PS) Ceroni (PPD) Elgueta (DC) García (RN) Hernández (DC) Huenchumilla (DC) Letelier (PS) Luksic (DC) Ojeda (DC) Tuma (PPD)	Ingresado, sin trámite parlamentario
N° 5402-07	2007	Asegurar representación indígena en el Congreso Nacional de acuerdo a los requisitos y condiciones que la ley orgánica respectiva establezca.	Cámaras de Diputados	Aguiló (PS) Ceroni (PPD) Encina (PS) Enríquez-Ominami (PS) Escobar (PPD) Fariás (PPD) Leal (PPD) Monsalve (PS) Valenzuela (PPD)	Archivado
-	2008	Declaración constitucional del deber de preservación cultural del Estado y derechos colectivos; creación de un Consejo de Pueblos Indígenas; elección de representantes especiales a través de Registro Electoral Indígena. Proporción de representantes en CORE y Concejo Municipal	Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas		
N° 8438-07	2012	Elegir asientos para representantes indígenas en elecciones paralelas a las parlamentarias. Diez diputados y cuatro senadores representantes de los nueve pueblos indígenas reconocidos por la Ley Indígena, acreditando su pertenencia a tales pueblos.	Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas	Arenas (UDI) Auth (PPD) Chahín (DC) De Urresti (PS) Jaramillo (PPD) Meza (PRSD) Monckeberg (RN) Teillier (PC) Tuma (PPD) Vargas (PPD)	En tramitación ("primer trámite constitucional")
-	2013	Creación de un Ministerio de Pueblos Originarios; creación de escaños reservados en el parlamento; consejerías regionales y municipales	Frente Indígena de Partidos de Oposición	Representantes de PDC, PPD, PS, PR, PC e IC	
-	2014	Declarar región plurinacional y multicultural a la actual "Región de la Araucanía". La región se registrará por su propio estatuto en materias como denominación de la región y sus autoridades, reconocimiento de formas de organización y participación indígenas, aprobación de un porcentaje de escaños reservados para ciudadanos indígenas en el CORE, entre otros.	Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional		

FUENTE: Elaboración propia en base a Biblioteca del Congreso Nacional, Propuesta de la Comisión Asesora Presidencial y actas de partidos políticos.

de la Araucanía, como región plurinacional y multicultural con un estatuto propio en materias como denominación de la región y sus autoridades, reconocimiento de formas de organización y participación indígenas, aprobación de un porcentaje de escaños reservados para ciudadanos indígenas en el Consejo Regional (CORE), entre otras.

Las propuestas para abordar la representación de pueblos indígenas por parte de parlamentarios y dirigentes de partidos políticos han estado inspiradas tanto en normas y recomendaciones internacionales, como en las demandas y propuestas elaboradas desde las propias organizaciones, movimientos y comunidades indígenas. Propuestas elaboradas por la Coordinadora de Organizaciones Mapuche (COM), el Consejo de Todas las Tierras y el Partido Wallmapuwen son algunas que han planteado la representación en el Congreso nacional como parte de sus demandas en un marco más amplio que buscar resolver temas de representación y de autonomía territorial y en la deliberación.

Las propuestas mencionadas no han llegado a materializarse en medidas concretas. Una de las razones de esto puede encontrarse en que en ninguno de ellos el Gobierno puso urgencia en su tramitación⁴. Si bien los antecedentes no son auspiciosos a este respecto, de acuerdo al destino de las iniciativas mencionadas, la posibilidad de legislar respecto a la representación indígena está cada vez más presente en el debate público, en especial después de que fuera aprobada una reforma al sistema electoral que incluye una medida de acción afirmativa para mejorar los niveles de representación de las mujeres en el Congreso.

⁴ No podría argumentarse que la urgencia puesta por el Ejecutivo sea el único factor que explique la falta de éxito que han tenido los proyectos en cuestión. Otra propuesta de reforma constitucional presentada en 2007 y enfocada en el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional (Boletín n° 5522-07) recibió en numerosas ocasiones la urgencia tanto en el primer gobierno de Michelle Bachelet, como en el de Sebastián Piñera; pese a ello, tal proyecto no ha pasado la etapa del “Primer trámite constitucional”. A partir de este caso se puede apreciar que la urgencia entregada por el poder Ejecutivo, si bien es fundamental para dar rapidez al trámite legislativo, no es el único factor involucrado en el proceso.

TABLA 2: PROPUESTAS ELABORADAS POR ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Año	Propuesta	Origen Propuesta
1999	Cupos mapuche en el parlamento chileno, y cupos garantizados para Mapuche y participación de sus organizaciones en los concejos comunales, gobierno regional y Consejo Regional	Propuesta de Organizaciones Territoriales Mapuche al Estado de Chile” - Coordinadora de Organizaciones Mapuche (COM)
2007	6 escaños reservados para diputados indígenas: 1 en la zona norte, 2 en el centro, 3 en el sur, correspondientes 4 de ellos al pueblo mapuche.	Autogobierno, Democratización y Participación Política Mapuche” - Partido Wallmapuwen
2008	Derecho a la participación institucional indígena, a través de cinco escaños reservados en la Cámara de Diputados	Estatuto de Autogobierno Mapuche - Consejo de Todas las Tierras

FUENTE: *Elaboración propia en base a Millaleo (2014) y La Tercera (2009)*

NORMAS INTERNACIONALES SOBRE POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO INDÍGENA Y MEDIDAS DE REPRESENTACIÓN ESPECIAL

Existe un consenso mayoritario en la sociedad chilena con respecto a la existencia de una deuda histórica del Estado y de la sociedad misma con los pueblos indígenas. Esto fue refrendado por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, la cual en su informe entregado en 2003, señala lo anterior, mencionando en particular que dichos pueblos “forman parte indisoluble de la nacionalidad chilena”. El desafío de saldar esta deuda consiste en que tanto a nivel estatal como desde la sociedad civil existan medidas capaces de integrar grupos culturalmente diversos en términos políticos, jurídicos, económicos y sociales. Las “políticas del reconocimiento” (Taylor, 1993) constituyen una respuesta a tal desafío, por cuanto buscan solucionar una situación de subordinación o de injusticia que ya no puede ser sostenida debido a los marcos normativos que se han desarrollado respecto al derecho de ciertos grupos, o bien porque la carencia de reconocimiento de los mismos ha derivado en un conflicto político y social que debe ser afrontado por los actores implicados. En el caso de los pueblos indígenas, las políticas de reconocimiento no aseguran una solución a sus problemas históricos con el Estado, pero sí pueden constituir un primer paso en la construcción de canales institucionales para resolver tanto sus demandas como los conflictos en que se encuentran implicados.

La participación de los pueblos indígenas en los Parlamentos requiere, de no poder lograrse por las vías regulares de que disponen los sistemas electorales, de determinadas formas de reconocimiento legal que permitan establecer un criterio de representación especial para tales pueblos. El reconocimiento que los Estados han hecho en este sentido ha variado históricamente, y se ha expresado en medidas distintas: en leyes específicas que reconocen a sus pueblos indígenas, en el reconocimiento constitucional de la existencia de

los pueblos indígenas, de su identidad y cultura, junto a determinados derechos específicos orientados a proteger dichos elementos, o bien en la ratificación de tratados internacionales relativos a los derechos colectivos de tales pueblos (Fuentes, 2013). En el caso de Chile, la Ley Indígena no contempla un derecho a la representación especial en el parlamento, y tampoco esto aparece en la Constitución Política.

Cabe destacar que los pueblos indígenas cuentan con instrumentos jurídicos internacionales que pueden sustentar las políticas de reconocimiento de sus derechos en distintas áreas; y en Chile, ha sido particularmente relevante el derecho a la consulta a los pueblos indígenas. Es en este contexto en que es relevante la discusión respecto de establecimiento de una representación especial entre los derechos que se han promulgado a nivel internacional. Los principales instrumentos que existen actualmente en materia de derechos de los pueblos indígenas son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). El primero de ellos fue ratificado en Chile el año 2008, ante lo que se ha planteado la necesidad de implementar el mecanismo de consulta como base para construir acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas. En cuanto a la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, ésta reitera la existencia de un derecho a la consulta, pero también a la participación en la toma de decisiones que puedan afectar los derechos de la población indígena.

En América Latina existe además un precedente que proviene de la jurisprudencia de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos. El caso *Yatama vs. Nicaragua* (Sentencia 23 de junio del 2003) justifica la existencia de un sistema de representación especial para los pueblos indígenas en la vida política de un país, a través de instituciones que no sean extrañas a sus costumbres, usos y tradiciones (Campbell, 2007: 511). En esa oportunidad la Corte Interamericana concluyó que “El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.” (Considerando 200). La sentencia también establece que la representación debe ser proporcional a la relación de la población indígena con la del conjunto del país, y así también que debe realizarse de acuerdo a sus propias costumbres y mediante sus instituciones (Millaleo y Valdés, 2014: 6).

Naciones Unidas ha desarrollado una serie de documentos dedicados específicamente al estudio y la promoción de parlamentos integradores que estimulen una “mayor participación en la formulación de políticas y la toma de decisiones” de grupos indígenas, reconociendo que la ausencia de estos sectores en los parlamentos es una situación tan frecuente como compleja (UIP y PNUD, 2010a). En ese sentido, se ha planteado que las políticas inclusivas pueden fortalecer la democracia, mejorar la calidad de la vida política, facilitar la integración social y prevenir posibles conflictos (UIP y PNUD, 2010b).

Estos objetivos son particularmente relevantes para el caso chileno. En primera instancia porque es preciso avanzar en medidas que permitan fortalecer la democracia y la calidad de la política en el país. La integración de un sector importante de la sociedad que actualmente se encuentra fuera de las instancias legislativas puede ser un aporte en ese sentido. Diversos antecedentes indican que la ciudadanía enjuicia negativamente el rol que llevan a cabo los parlamentarios en Chile, al tiempo que existen bajos índices de confianza y una mala evaluación desde la opinión pública del Congreso, pese a que esta institución ha sido bien evaluada a nivel institucional en comparación a otros parlamentos latinoamericanos (PNUD, 2014). La opinión mayoritaria de la población, como presenta el Informe Auditoría a la Democracia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), es que los congresistas representan antes a sus partidos políticos que a la ciudadanía. Esta brecha entre la ciudadanía y el poder legislativo no se expresa únicamente en la opinión pública, sino que también en la escasa posibilidad de participación que tienen ciertos sectores de la sociedad respecto a otros. En particular, los pueblos indígenas no cuentan con representantes en el Congreso, y esa situación ha sido una constante desde el retorno a la democracia, hace un cuarto de siglo, a diferencia de otros países de la región.

TABLA 3: PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS EN AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES) ENTRE 2006-2016

País	Años	Curules alcanzados por indígenas*		Total de parlamentarios	Representación indígena	Representación femenina indígena
		Mujeres	Hombres			
México	2012-2015	4	10	500	2,8	0,8
Guatemala	2012-2016	3	16	158	12,0	1,9
Nicaragua	2006-2009	2	1	92	3,3	2,2
Ecuador	2009-2013	2	5	124	5,6	1,6
Perú	2011-2016	2	7	130	6,9	1,5
Bolivia	2009-2015	9	32	130	31,5	6,9

*Curules alcanzados por indígenas se refiere a representantes que se han auto identificado como indígenas.

FUENTE: PNUD (2014). *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. p.84.

Por otra parte, en Chile existen “barreras de entrada extremadamente altas para nuevas organizaciones o tendencias políticas que aspiran a integrarse al sistema de partidos” (PNUD, 2014: 43), lo que ha dificultado aún más la participación política de los sectores indígenas. Las exigencias que establece la Ley n°18.603 Orgánica Constitucional de Partidos Políticos han provocado que la conformación de un partido de base indígena se convierta en una tarea muy difícil de lograr (INDH, 2013), con lo que se ha restringido la posibilidad de acceder al Congreso. La implementación de medidas de representación indígena podría revertir parcialmente esta situación, así como contribuir al acercamiento de la ciudadanía con el Parlamento⁵.

En segundo lugar, a estos posibles beneficios de una política de representación indígena se agrega el de la redistribución del poder social. Como ha sugerido Will Kymlicka (2007: 21), las políticas de reconocimiento y los cambios que inducen “no son simbólicos o meros dichos”, sino que tienen el potencial de redistribuir los recursos económicos y el poder político, asegurando el acceso de grupos no-dominantes a las instituciones estatales. La desigualdad económica y la falta de reconocimiento constituyen un “círculo vicioso”, donde tanto la una como la otra se potencian entre sí (Fraser 1997), contribuyendo a su mutua reproducción y afectando “la posibilidad de

avanzar en establecer una igualdad efectiva para todos y todas” (PNUD 2014). En Chile existe efectivamente una desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos, lo que el Informe Auditoría a la Democracia (PNUD, 2014) ha denominado “la otra desigualdad”. Ésta afecta a diversos sectores de la sociedad que se encuentran excluidos de la toma de decisiones y las esferas de poder en el país, uno de los cuales es evidentemente la población indígena. Una de las dimensiones de esa exclusión es su falta de representación en el Congreso; pese a que han tenido lugar candidaturas de origen indígena para las elecciones parlamentarias desde el retorno a la democracia, su posibilidad real de acceder a un escaño en el Congreso no se ha materializado en prácticamente todos los casos.

La desigualdad socioeconómica también se manifiesta respecto a los sectores indígenas del país. **En la “Medición del estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la población indígena en Chile” publicada el año 2012, documento en que se mide el grado de avance respecto a dichos Objetivos (orientados a mejorar la calidad de vida de las poblaciones, de superar la pobreza y la desigualdad), se estableció que la población indígena en Chile muestra peores resultados que la no indígena en un 42% de los indicadores;** también el análisis arrojó que la primera no llegaría a la meta en la mayoría de los indicadores asociados a la educación, la disponibilidad de agua en zonas rurales y la participación de mujeres indígenas en el parlamento. Estos antecedentes indican que existen desigualdades importantes a nivel político y económico entre los sectores indígenas y no indígenas. Por estas razones una política de representación especial podría constituir

⁵ Un estudio basado en la experiencia de los países de Europa del Este que pertenecían al bloque soviético, ha mostrado que en las democracias en que se han incorporado las minorías étnicas de forma institucional, la satisfacción con la democracia es mayor, así como su estabilidad (Ruiz-Rufino, 2013). Cabría estudiar si la incorporación de representantes indígenas al Congreso pudiera tener el mismo efecto.

un intento por romper el círculo en que ambas desigualdades se reproducen, posibilitando un espacio de participación política en la toma de decisiones relativas tanto al reconocimiento de sus derechos, como a la redistribución de los recursos en la sociedad chilena. Como se ha expresado en un reciente documento de la Unión Interparlamentaria y Naciones Unidas (2014: 19): “la adecuada representación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas y la adopción de decisiones es decisiva para romper el ciclo de discriminación y exclusión que padecen en diferentes países”.

Por último, se puede agregar un tercer beneficio al establecimiento de una política de representación especial para los pueblos indígenas. El reconocimiento del derecho a la participación en los órganos del Estado, como otras medidas relacionadas al reconocimiento, puede ayudar a generar “las condiciones necesarias para una coexistencia pacífica” en los contextos en que se enmarcan (UIP, 2014: 10). **Es decir que un motivo importante para promover la participación política de sectores indígenas se encuentra en que podría significar un paso en la resolución de conflictos y en la construcción de relaciones interculturales que sean fruto del diálogo.** La situación de conflicto que se vive en la Región de la Araucanía entre el Estado chileno y el pueblo mapuche plantea la necesidad de encontrar los mecanismos adecuados para propiciar el diálogo, el que puede establecerse a través de consultas, pero también por medio de la participación directa de representantes indígenas en el aparato estatal. En ese sentido, la búsqueda de canales institucionales que aporten al diálogo no es tanto un horizonte normativo como un problema que se debe gestionar con

sentido de urgencia. El Intendente de la región de la Araucanía, Francisco Huenchumilla, ha sostenido que el conflicto que protagoniza el Estado y el pueblo mapuche “es uno de los más serios problemas que tiene el Estado chileno”⁶.

Naturalmente, no es posible argumentar que la inclusión en el parlamento de representantes indígenas pueda resolver efectivamente problemas de tal envergadura, pero sí es importante enfatizar que el acceso a representación colectiva en el Congreso podría facilitar la participación en la toma de decisiones relativas a la protección de los derechos de la población indígena, tanto individuales como colectivos. Es decir, existe la posibilidad de abrir un conducto institucional para el diálogo entre las partes integrantes del conflicto, con interlocutores cuya representatividad debiera definirse a través de un proceso de consulta que cumpla con los estándares establecidos en el Convenio 169. Ahora bien, como se mencionó anteriormente, los marcos normativos que existen en relación a la participación política de los sectores indígenas no determinan el diseño institucional que se debe adoptar para promover su representación parlamentaria. Esta es la razón por la que, de buscar medidas efectivas al respecto, se debe generar un debate entre los actores respecto a los mecanismos de representación especial que pueden implementarse y a cuáles son sus virtudes y defectos. Buscando aportar información para el debate, en la siguiente sección se describen los mecanismos de representación especial que se han utilizado para los pueblos indígenas a nivel internacional, así como algunos casos que permitan apreciar la posible eficacia de su implementación.

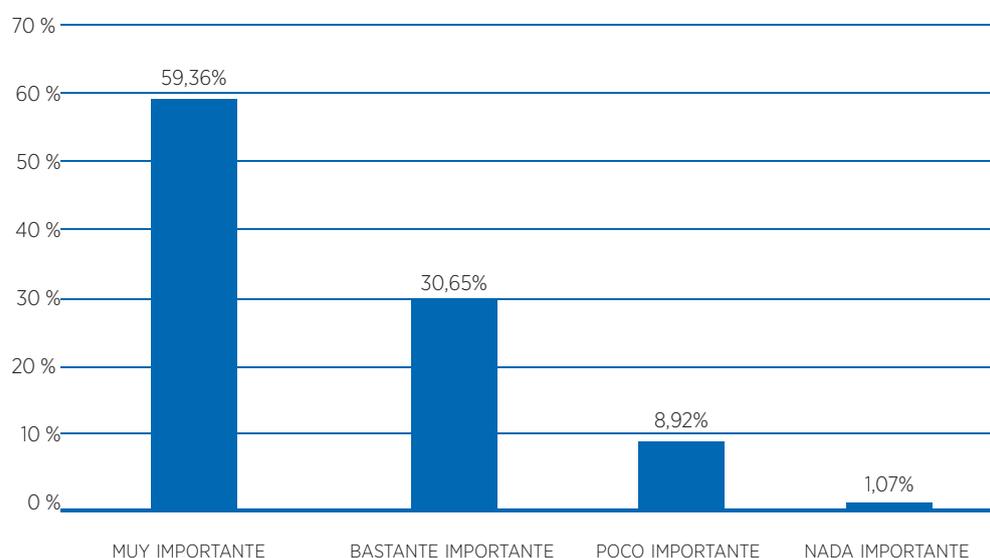
⁶ La Tercera, 27/08/14.

APOYO Y OPINIONES DE LA CIUDADANÍA SOBRE LA REPRESENTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Más allá del debate normativo y recomendaciones de organismos internacionales respecto de la necesidad de promover una representación efectiva de los pueblos indígenas, es relevante conocer la opinión que tienen los ciudadanos en Chile sobre la materia. Diversos estudios de opinión pública han mostrado que en términos generales y de manera constante en el tiempo, existe un fuerte apoyo para que se avance en medidas que permitan el reconocimiento y representación de los pueblos indígenas. De acuerdo a la Encuesta Auditoría a la Democracia 2012 realizada por el PNUD, el 90% de los encuestados señaló que es “muy importante” y “bastante importante” que la Constitución reconozca a los pueblos indígenas para mantener sus culturas. Sobre la opinión

GRÁFICO 1: IMPORTANCIA ATRIBUIDA AL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

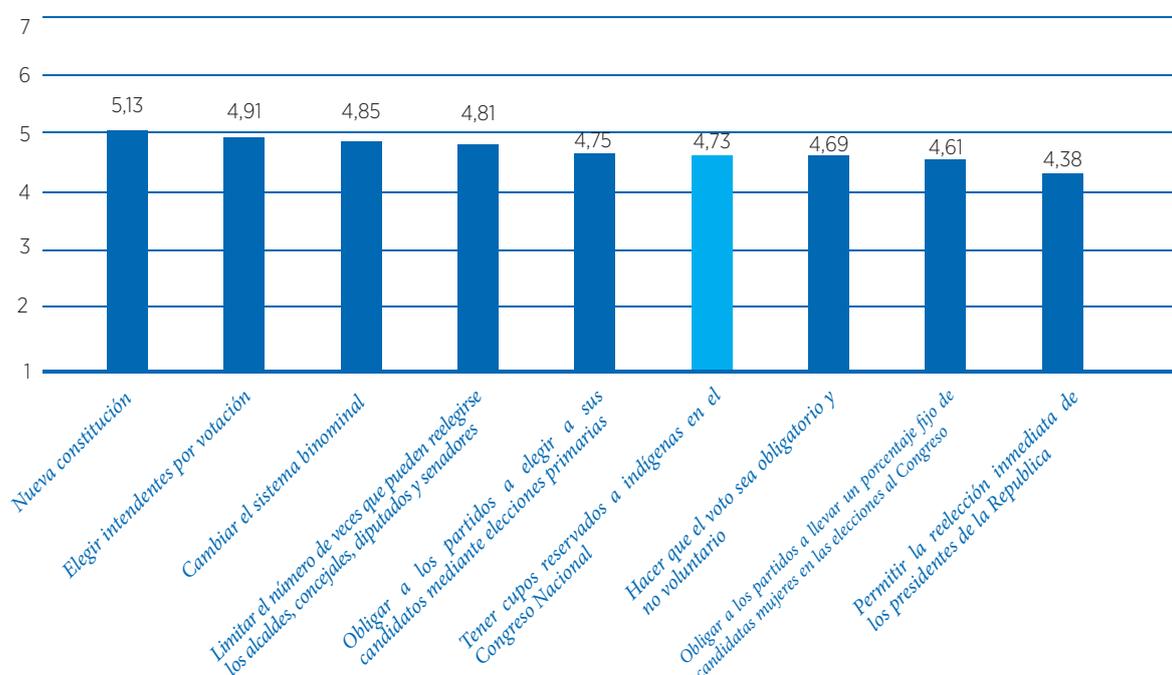
Para mantener las culturas indígenas de nuestro país, ¿qué tan importante cree Ud. que es que la Constitución reconozca a los pueblos indígenas?



FUENTE: Encuesta Auditoría a la Democracia (2012)

ciudadana frente a la representación política de los pueblos indígenas en particular, la Encuesta Nacional 2014 de la Universidad Diego Portales, en una de sus preguntas mide la importancia atribuida por los encuestados a ciertas reformas políticas en una escala de 1 a 7 (1 “nada importante” y 7 “muy importante”). Los encuestados y encuestadas en promedio asignan una importancia de 4,73 a “tener cupos reservados indígenas en el Congreso Nacional”, ubicándose en el sexto lugar de 9 reformas consultadas, pero no muy lejos en términos de importancia asignada de la que obtiene el primer lugar (“Nueva Constitución” con 5,13).

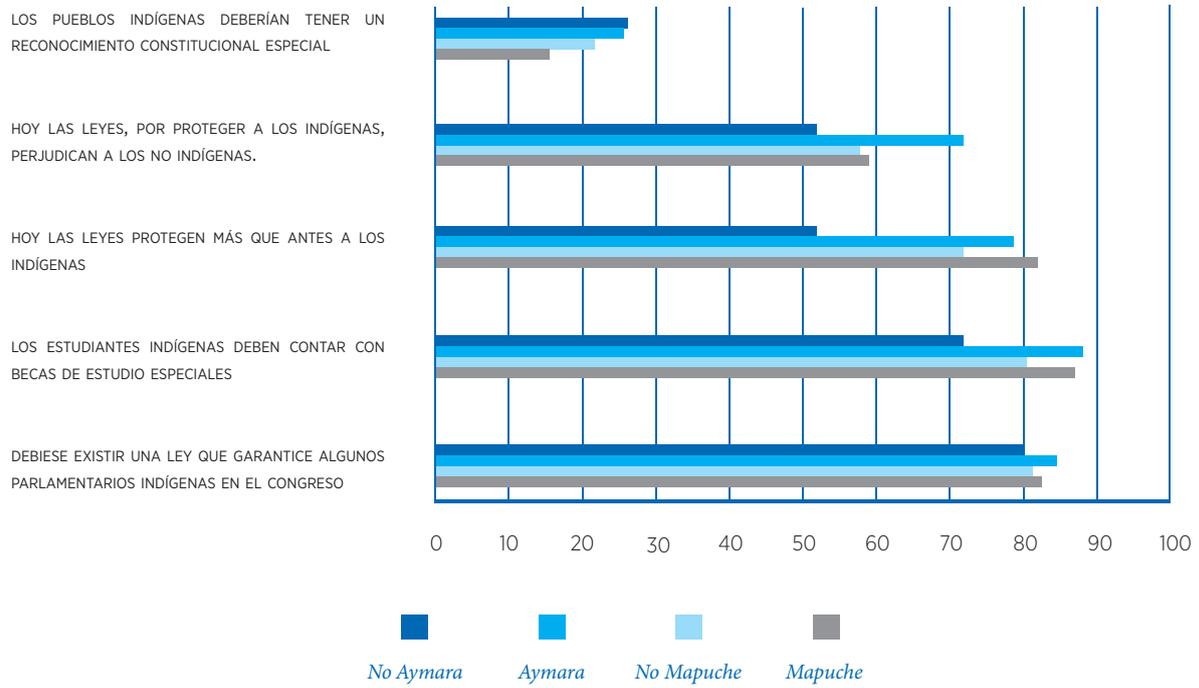
GRÁFICO 2: IMPORTANCIA ATRIBUIDA A VARIAS REFORMAS POLÍTICAS



FUENTE: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional UDP (2014)

Por su parte, la Primera Encuesta de Relaciones Interculturales realizada por el PNUD en 2012 muestra la opinión frente a este tipo de políticas de población indígena pertenecientes o no (auto reporte) a los pueblos Mapuche y Aymara y población no indígena en aquellas regiones del país donde los pueblos conviven. Las respuestas muestran que una de las políticas que concita un apoyo mayoritario (83%) entre indígenas y no indígenas es la que dice relación con una ley que garantice algunos parlamentarios indígenas en el Congreso.

GRÁFICO 3: PORCENTAJE DE RESPUESTAS “MUY DE ACUERDO” Y “DE ACUERDO” CON POLÍTICAS DISCUTIDAS SOBRE TEMAS INDÍGENAS



FUENTE: *Elaboración propia en base a Primera Encuesta de Relaciones Interculturales (PNUD 2013)*

II. MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN EL PARLAMENTO

LAS PREMISAS NORMATIVAS DE LOS MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN ESPECIAL.

Las medidas electorales que determinan condiciones excepcionales para las personas pertenecientes a un grupo particular son una forma de asegurar el ejercicio del derecho a la participación

Los mecanismos de representación indígena se enmarcan dentro de lo que se llaman los “derechos étnico-políticos de protección externa”: aquellos que la “ciudadanía general acuerda para propiciar la defensa de un grupo étnico minoritario o subordinado respecto a las presiones de grupos mayoritarios o dominantes en una determinada sociedad, así como para asegurar que el grupo étnico minoritario o subordinado concurra a la formación de la voluntad jurídica y política del Estado nacional” (Ávila 2007: 696- 7). La discriminación positiva surge del reconocimiento de determinados derechos grupales, entre los que se puede encontrar el derecho a la participación política en el aparato estatal. El diseño de normativas orientadas a promover la participación de pueblos indígenas en el Congreso no se limita únicamente a la reglamentación de los procedimientos electorales sino que puede incluir la modificación de las leyes de partidos políticos, así como de la organización interna del poder legislativo, pues estos elementos son determinantes en la incidencia que los representantes pueden alcanzar dentro de la toma de decisiones que incumben a los pueblos indígenas⁷. Si bien tales factores debieran ser considerados para asegurar la eficacia de la representación grupal, es posible situar a las medidas electorales especiales como un primer elemento a debatir.

⁷ En este sentido, la UIP y el PNUD han destacado que “los procedimientos parlamentarios de los países parecen tener mucho menos en cuenta a los grupos minoritarios/grupos indígenas que las normas electorales de los países” (2010a, p. 9), situando como una excepción notable el caso de Eslovenia, en que los representantes de las dos comunidades nacionales cuentan con un derecho a veto garantizado por la Constitución y aplicable a las normativas que les incumban directamente, exigiendo de ese modo su consentimiento.

Las medidas electorales que determinan condiciones excepcionales para las personas pertenecientes a un grupo particular son una forma de asegurar el ejercicio del derecho a la participación; no obstante, es fundamental reconocer que aunque se trate de un mismo derecho, los mecanismos en cuestión tienen premisas normativas diferentes, así como efectos e incentivos institucionales disímiles, por lo que en su diseño es crucial que exista claridad respecto al modo de integración que se busca propiciar y al efecto institucional deseado. La adecuación de uno u otro mecanismo a un contexto nacional puede estimarse, antes que todo, según el modo de integración social que se ha propuesto como objetivo de la política. De acuerdo a la tipología elaborada por el intelectual británico Tariq Modood (2013), se pueden encontrar distintos modos de integración, que responden a horizontes normativos disímiles. Si la integración busca la asimilación de determinados grupos a la cultura y las instituciones de la mayoría, el reconocimiento de las diferencias se realizará con el propósito de acabar con ellas, y de generar conformidad con las pautas del grupo dominante. El modo de integración individual, en cambio, pretende defender los derechos de los miembros de un grupo minoritario, pero considerados como individuos y no como una minoría con derechos especiales. En este caso se protege la libertad identitaria a nivel privado, al condenar la discriminación, pero a nivel público no se establecen prerrogativas particulares para los miembros de determinadas minorías.

La integración multicultural, a diferencia de los dos tipos mencionados anteriormente, “reconoce la realidad social de grupos, no sólo de individuos

y organizaciones” (Modood 2013: 5). Además de proteger contra la discriminación, las políticas multiculturales debieran adaptar la esfera pública a la presencia de identidades que se encuentran excluidas, modificando la normativa vigente para ello de ser necesario, con lo que se buscaría reconfigurar el ejercicio de la ciudadanía en base a la protección de derechos individuales y colectivos de las identidades en cuestión. Se podría agregar otra forma de integración que se distingue de la multicultural: aquella basada en el interculturalismo, que tiene como propósito generar un diálogo entre comunidades culturales distintas con miras a fortalecer la cohesión social (Meer y Modood 2012). Las políticas interculturales, en ese sentido, buscan propiciar las instancias de interacción que tengan como consenso ciertos principios y valores comunes a partir de los que se puedan establecer lazos entre culturas, o incluso entre naciones que conviven dentro de un mismo territorio.

Lo anterior indica que las políticas de representación especial comportan distintas premisas normativas pues pueden lograr la asimilación, la integración individual o grupal de los miembros de un colectivo particular. Estas distintas orientaciones deben ser priorizadas por quienes toman decisiones al respecto; no es sólo una discusión técnica, sino que conlleva una postura ética y política que cabe definir previamente. Por su parte, también cabe reconocer que tales políticas, al motivar formas distintas de integración individual o grupal, tienden a cambiar los incentivos a nivel institucional, con lo que no sólo afectan la realidad de los sectores excluidos en cuanto a su relación intercultural, sino que tiene consecuencias directas sobre el modo en que las instituciones, en este caso los

Parlamentos nacionales, encuentran incentivos para funcionar de un modo determinado.

Volviendo a lo anterior, cabe citar un estudio realizado por la UIP y el PNUD (2010b) en torno a la diversidad en los parlamentos, en que se realizaron entrevistas a congresistas de diferentes países que representan a pueblos indígenas, donde se indica lo siguiente: **“el debate entre asimilación e integración en los partidos mayoritarios frente a la necesidad de contar con una representación independiente de éstos es un tema que se repite a lo largo de varias entrevistas”**, en parte porque ello determina la cuota de poder que puedan tener dichos parlamentarios. En dicho estudio se plantea que existen divergencias entre los entrevistados respecto a este punto (UIP y PNUD, 2010b: 8), fundamental a la hora de elaborar los mecanismos en cuestión.

La literatura especializada, en particular de la ciencia política, reconoce como mecanismos de representación especial a distintas medidas que se han adoptado en relación a distintas “minorías”, las que aluden tanto a los pueblos indígenas, como a sectores inmigrantes, grupos lingüísticos, de identidad de género, entre otros. Las políticas para promover su representación en los poderes legislativos varían de acuerdo a la relevancia política que dichas identidades puedan tener en los casos particulares: en América Latina y Oceanía la representación especial se ha enfocado en sectores indígenas, mientras que en Europa del Este han existido medidas para asegurar la representación de comunidades nacionales distintas, así como en Bélgica y Finlandia ello ocurre en base a comunidades lingüísticas que conviven dentro

del mismo territorio nacional (Krook y O’Brien, 2010). Esto quiere decir que existe no sólo una variedad de mecanismos que pueden diseñarse con el propósito de aumentar la representación de minorías en los parlamentos, sino también una multiplicidad de identidades que pueden protagonizar tal proceso. Así, por ejemplo, los escaños reservados constituyen un mecanismo en particular que ha sido utilizado por comunidades étnicas (Colombia), nacionales (Bosnia), religiosas (Irán), o bien, geográficas (Reino Unido), por lo que al referirse a este método se puede ejemplificar con distintas formas de identidad.

Lo anterior no obsta que se puedan presentar los principales mecanismos que se han utilizado al respecto de un modo estándar, pero bien nos sitúa en un doble registro en su descripción: por una parte se pueden definir los mecanismos de representación especial de un modo general, que han sido los implementados en los distintos casos nacionales para la población indígena, pero también para representar a otras minorías. Por otra parte, aparece como una segunda línea descriptiva el análisis de las experiencias nacionales en torno a la representación indígena, a partir del cual se puedan encontrar los pros y contras que ha tenido la implementación de los mecanismos en cuestión, así como proponer aprendizajes para el contexto particular de Chile. En esa línea, es importante enfatizar que aunque existan mecanismos que han sido utilizados con mayor frecuencia que otros en el plano internacional, se debe tener en cuenta el marco social y político en que han sido adoptados y con qué objetivos normativos e institucionales para saber si ellos pueden ser adoptados exitosamente en un contexto diferente.

TIPOS DE MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN ESPECIAL Y EXPERIENCIAS NACIONALES

En este apartado se describen los mecanismos que la literatura reconoce respecto a la representación especial, en la que se enmarca la representación parlamentaria de los pueblos indígenas, los que se han recogido de la experiencia comparada. En primer lugar se hará referencia al mecanismo de las cuotas electorales, luego a los escaños reservados; en tercer lugar se describirá el método del redistritaje, y finalmente, la modificación de los umbrales electorales para favorecer las votaciones de grupos determinados.

a) Cuotas electorales

Las cuotas electorales consisten en el establecimiento de un número mínimo de candidatos con ciertas características demográficas – pertenecientes a un grupo étnico, de género, religioso, etc.-, que los partidos políticos deben integrar para las elecciones generales (Htun, 2004). En el caso de las elecciones parlamentarias, se determina legalmente que una cantidad de los postulantes al Congreso debe contar con una característica particular, lo que regula la acción de los partidos para proponer a sus candidatos antes que la cantidad de parlamentarios electos (Krook y O'Brien, 2010: 260). El objetivo de las políticas de cuotas es la nominación de candidatos, se trate de sistemas electorales mayoritarios o bien proporcionales. En este sentido, correspondería al establecimiento de listas mixtas en términos étnicos, de género, o según otro criterio (Reynolds, 2005). Se trate de uno u otro sistema, la cientista política estadounidense Mala Htun (2004: 441) ha postulado que **las cuotas alteran la forma en que los liderazgos son promovidos dentro de los partidos políticos, aunque no modifica radicalmente la estructura general de incentivos que rige el sistema político, así como tampoco afecta necesariamente la conducta de los votantes, ni las estructuras de poder de los partidos políticos, en la medida en que alteran básicamente el proceso de nominación.**

Las cuotas promueven la integración de los miembros de un grupo a los partidos políticos existentes, situándolos como el canal institucional por el que debiera dirigirse la representación. Por este motivo, las cuotas son un método que es preferible, en principio, por los partidos en la medida en que éstos pueden controlar el proceso de nominación, y ello difícilmente puede amenazar la posición que ocupan los individuos en los cargos de mayor poder. Por otra parte, con la nominación pueden imponer sanciones e incentivos a los candidatos que integren sus listas, con lo que se pueden regular los márgenes de acción de los miembros que recientemente se integren en tanto representantes de grupos particulares (Htun y Ossa, 2012). **Este mecanismo podría tender, de acuerdo a lo expuesto más arriba, a promover un modo de integración de tipo más bien asimilacionista, por cuanto busca propiciar la inserción de los individuos de un grupo determinado al sistema de representación de un modo igualitario;** se trata de una “acción de clase” (Htun, 2004: 451), es decir, de una política que tiende a cancelar la identidad del grupo al posibilitar su participación homogénea en la institucionalidad y los partidos existentes. Las políticas de cuotas propician, por lo anterior, la igualdad de oportunidades para competir por un cupo parlamentario.

Según Htun (2004) las cuotas suelen ocuparse para beneficiar a grupos que están presentes en todos los sectores políticos, es decir, que cruzan los clivajes que dividen a los partidos. De esta forma, han sido un mecanismo utilizado con frecuencia para incorporar a las mujeres a los Parlamentos de diversos países, estableciendo que entre un 25 y un 50% de los nominados para las elecciones debiesen ser de sexo femenino. Desde la década de 1980 este método se ha expandido en las democracias de todo el mundo, predominando

anteriormente los escaños reservados (Krook y O’Brien, 2010). La extensión de las cuotas por sexo ha sido interpretada por Mala Htun (2004; Htun y Ossa, 2010) de la siguiente forma: **dado que existen hombres y mujeres en todos los partidos, las demandas que puedan levantar tanto unos como otros atraviesan los clivajes políticos convencionales.** Este escenario hace más propicio que se logren aprobar las medidas de representación especial para las mujeres, y las cuotas permiten que dentro de esos mismos partidos, sin alterar su estructura, se abran canales de participación⁸.

Para el caso de la representación política de los pueblos indígenas, la evidencia indica que las cuotas son un mecanismo escasamente utilizado a nivel mundial (Johnson, 2006). La interpretación de Htun (2004) ha buscado precisar la razón de ello sosteniendo que **los grupos étnicos generalmente buscan participar del poder en sus propios términos, pretendiendo mantener tanto la identidad como la integridad de los grupos que representan**⁹.

⁸ Para ilustrar la efectividad de las cuotas de género para aumentar la presencia femenina en los parlamentos, se puede señalar cómo ésta ha variado en los países latinoamericanos desde el momento en que han comenzado a implementarse las cuotas. En Argentina, por ejemplo, el año 1991 fue aprobada la ley de cuotas de género para las elecciones legislativas; el porcentaje de mujeres que eran diputadas en ese momento era del 6%. Tras ocho votaciones legislativas, tal proporción ascendió a un 40%, lo que muestra un 37,2% de crecimiento medio entre elecciones luego de aprobada la ley de cuotas. Ecuador, por su parte, comenzó a utilizar una cuota de género en 1997, teniendo un 4% de representantes mujeres en la Cámara Baja. Luego de tres elecciones parlamentarias la presencia femenina aumentó en más de cinco veces, llegando a un 25% (Ríos et al, 2008: 245). Esto habla de la eficacia que pueden lograr las cuotas para representar a un grupo como son las mujeres.

⁹ En Australia se planteó la posibilidad de establecer cuotas indígenas recientemente, a lo que un líder de Tasmania, el dirigente aborígen Michael Mansell, respondió que sus representantes en el Congreso debieran estar libres para responder a los intereses de sus comunidades de origen, “en lugar de haber dividido su lealtad con el partido que los puso ahí”.

TABLA 4: PAÍSES QUE UTILIZAN CUOTAS ELECTORALES PARA ASEGURAR LA REPRESENTACIÓN DE MUJERES

Tipo de cuota	Número de países	Países de América Latina y el Caribe	Ejemplos de países (resto del Mundo)
Cuotas legales o constitucionales	81	Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil, Guyana, Honduras, Honduras, México, Guatemala, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador,	Suráfrica, Angola, Togo, Burkina Faso, Egipto, Libia, Túnez, España, Francia, Bélgica, Polonia, Albania, Azerbaiyán, Nepal, Kirguistán, Mongolia, Corea del Sur, Indonesia,
Cuotas voluntarias	51	Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay	Canadá, Namibia, Botsuana, Mali, Camerún, Islandia, Noruega, Hungría, Croacia, Turquía, Israel, Filipinas, Tailandia, Australia.

FUENTE: *Elaboración propia en base a datos de quotaproject.org [visitado: 05/02/15]*

Esto implica que la representación puede realizarse por la vía de los partidos mayoritarios, como podría garantizar una política de cuotas, pero también existen partidos de base indígena que podrían no resultar beneficiados con tal política, en la medida en que las cuotas no cambiarían las condiciones en que pueden competir por los cupos parlamentarios, ni las desigualdades que pueden afectar el proceso electoral. **Las cuotas, entonces, no incentivan la autonomía política de los sectores representados, sino su inserción en la dinámica de los partidos que no necesariamente tienen como foco la cuestión indígena.** Además, las cuotas no aseguran la presencia efectiva de los grupos indígenas en el Congreso, sino que únicamente en su postulación, cuestión que pone a las cuotas en desventaja respecto a otros mecanismos en términos de eficacia en este tema.

Aparte de su utilidad en la promoción de parlamentos más inclusivos en términos de género, y a pesar de lo mencionado anteriormente, las cuotas tienen a su favor el siguiente argumento: pueden promover y consolidar las alianzas

existentes, evitando la movilización étnica y el fortalecimiento de los conflictos relacionados a ella (Reynolds, 2006: 27). Este argumento puede ser válido por cuanto las cuotas ayudan a la integración de correlaciones de fuerza ya establecidas, lo que es importante en situaciones en que el conflicto étnico amenaza la estabilidad institucional de un país (como ha ocurrido en los fenómenos de “balcanización”). Pese a este beneficio, este mecanismo no se encuentra muy difundido a nivel internacional en cuanto a la representación de sectores indígenas en particular, lo que no permite reconocer si esta integración en partidos mayoritarios le puede entregar un canal institucional efectivo para encauzar los intereses de los pueblos indígenas.

LA EXPERIENCIA DE LAS CUOTAS NATIVAS EN PERÚ

En Perú se han establecido medidas concretas orientadas a integrar a los sectores indígenas del país al aparato estatal. En esa línea se ha creado una “cuota nativa” para sus elecciones municipales y regionales, y si bien no constituye un caso ideal, pues no se refiere a las candidaturas parlamentarias, sí es ilustrativo en cuanto a los efectos que una política de cuotas podría tener en la participación política de los pueblos indígenas.

Perú tiene la particularidad de ser el segundo país con mayor población indígena en términos absolutos dentro de Latinoamérica: de acuerdo a cifras basadas en la auto-identificación, en Perú hay 7 millones de indígenas (24% de sus habitantes), mientras que en México (el país con mayor cantidad de indígenas en la región) tal cifra asciende a 16,9 millones y en el Estado Plurinacional de Bolivia, 6,2 millones de personas se identifican como pertenecientes a algún pueblo indígena. En términos relativos, Perú es uno de los tres países en que más de un 20% de su población se considera indígena, junto a Guatemala (41%) y Bolivia (62,2%) (CEPAL, 2014). La alta proporción de individuos indígenas en la región latinoamericana ayuda a entender en parte la relevancia que ha tenido el componente étnico en la política de distintos países, así como la urgencia con que se ha avanzado en la promoción de su participación dentro del aparato estatal y los ámbitos en que se toman las decisiones relativas a la población indígena.

En Perú existe una legislación de “acción afirmativa” dentro de los gobiernos subnacionales para promover la participación indígena en el aparato estatal (Díaz, 2012). Se ha establecido una “cuota nativa” para las elecciones subnacionales desde el año 2002: la Ley de Elecciones Municipales (ley 27.734, art. 12) que determina que un 15% –como mínimo– de los candidatos que integren las listas de votación por los “regidores municipales”¹⁰ deben ser representantes de comunidades nativas y pueblos indígenas. Por su parte, la ley 29.470 (art.10) plantea igualmente una “cuota nativa” de un 15% para la elección de los miembros del Consejo Regional,

¹⁰ El “regidor municipal” es un cargo análogo al “concejal” en Chile: forma parte de un Concejo Municipal que cuenta con facultades fiscalizadoras y normativas.

aplicándose a las regiones en que existe una alta presencia indígena¹¹. Ambas leyes plantean una cuota exclusivamente para las candidaturas de los miembros de los consejos: “la norma no incluye a los candidatos a la presidencia regional o alcaldía municipal” (Villanueva, 2012: 58). Los individuos que pueden ser elegidos como representantes debieran poder ser acreditados como miembros de un pueblo indígena gracias al jefe o representante de su comunidad, frente a un “juez de paz”.

Los resultados que ha tenido esta política de cuotas para el caso peruano son ilustrativos. Debido a distintos tipos de dificultades, entre ellos problemas de diseño, los resultados no han sido los esperados: en los comicios regionales del año 2006, de los 312 candidatos indígenas que se inscribieron en las listas de votación, sólo 12 resultaron electos, lo que equivale al 3,85%. En las elecciones municipales del mismo año, un 3,11% de los candidatos de comunidades indígenas logró convertirse en representante para el Concejo municipal.

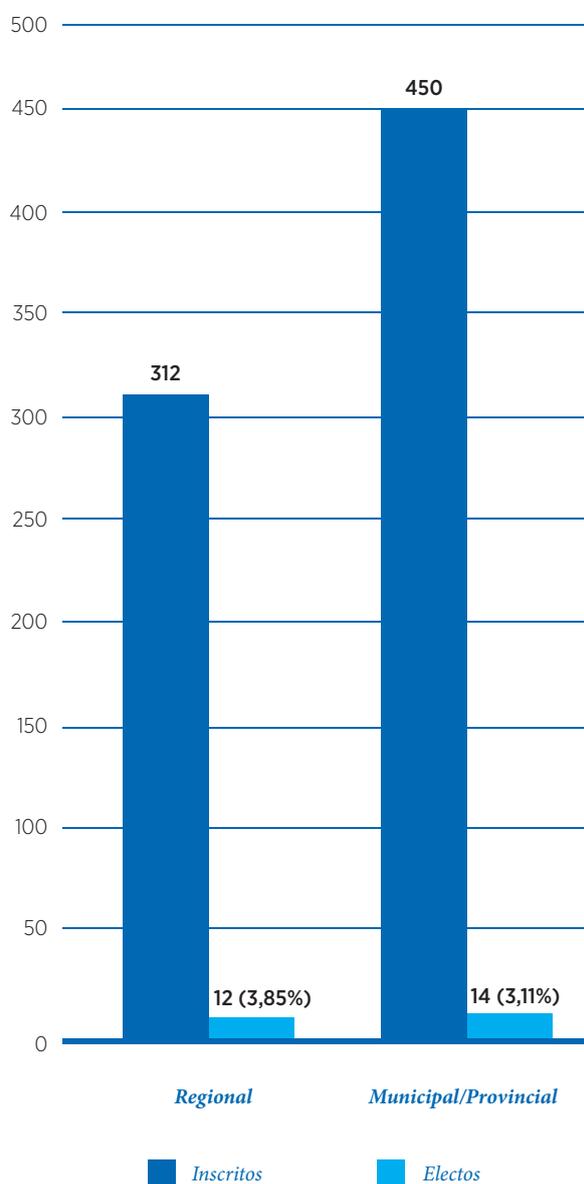
En la elección del año 2010, el 2,76% de los candidatos de origen indígena para el Consejo Regional fue escogido, mientras que un 7,26%

¹¹ A esta cuota nativa se han integrado sectores que no definen estrictamente como pueblos indígenas. Éstos son las “comunidades campesinas”, que fueron integradas a la cuota nativa en 2010, y que se definen como organizaciones con personalidad jurídica que están integradas por familias habitantes de determinados territorios, con los que guardan un vínculo ancestral, social, económico y cultural (Ley n° 24656, de Comunidades Campesinas). En Perú la distinción entre las comunidades “nativas” y las campesinas no es clara, por lo que las cuotas han debido integrar a ambos grupos de manera indistinta. Igualmente se comprende que dentro del país las comunidades campesinas se refieren a una fracción de la población rural de la sierra, mientras que los sectores nativos corresponden a los indígenas de la amazonía peruana.

resultó vencedor para la votación relativa al Consejo Municipal (Espino, 2012).

Estas cifras indican, antes que todo, una brecha importante entre el porcentaje propuesto

GRÁFICO 4: CANDIDATOS DE COMUNIDADES INDÍGENAS INSCRITOS Y ELECTOS EN EL 2006 EN PERÚ



FUENTE: Espino, H. (2012). *En Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*. Perú: IDEA.

legislativamente por la cuota (15%) y la proporción de candidatos que efectivamente han sido electos. Si se profundiza, se encuentran errores de diseño en la regulación e implementación de las cuotas nativas: en Perú no existe un registro adecuado para determinar localidades en que se aplica la exigencia de estas cuotas (Espino, 2012: 74). Por otra parte, las leyes que establecen las cuotas no regulan la posición que los candidatos indígenas deben ocupar en las listas elaboradas por los partidos, lo que ha propiciado que, pese a estar presentes en las listas, no ocupen un lugar prioritario en ellas y terminen por ver reducida su posibilidad de ser electos. Otro factor importante a tener en cuenta en relación al uso de cuotas nativas en Perú es que se entrecruza con otras dos cuotas que se aplican a las mismas elecciones: una para jóvenes (20%) y otra para mujeres (30%). Al no estar tampoco regulada la prioridad de los candidatos que tienen tales características dentro de las listas que integran, también se presenta la misma dificultad para incluirlos en el parlamento por la vía de las cuotas; los partidos pueden, por su parte, escoger representantes que sean a la vez mujer, joven y de origen indígena para incluirlos en su lista, pero sin que ello se traduzca en su elección.

Una alternativa a estas dificultades es que la misma población indígena forme sus partidos para competir en las elecciones en cuestión, lo que evidentemente haría cumplir la exigencia de la cuota nativa con mayor facilidad. **Ahora bien, y volviendo a un punto tocado anteriormente, cabe observar que las cuotas tienen el beneficio de propiciar la entrada de integrantes indígenas a los partidos convencionales, más que favorecer a los partidos de base indígena, cuestión que**

ha ocurrido en Perú al desincentivar este tipo de partidos (Ávila, 2007: 703). Esto puede ser interpretado como un beneficio de tomarse como modelo de integración un enfoque asimilacionista, pero en tanto la integración multicultural se plantea como una forma de participación que cuida de la autonomía de los pueblos indígenas, ello puede aparecer como una nueva barrera para la participación política de los mismos.

Así, el ingreso de la política de cuotas en el caso de Perú no ha permitido que la representación indígena en instituciones subnacionales sea cuantitativamente relevante y mayor, lo que muestra las dificultades que una política de este tipo puede tener en general, a pesar de que este caso no fija necesariamente las características que podría tener un proceso de legislación en esta línea. Debido a que las experiencias nacionales en el uso de cuotas indígenas son casi inexistentes, no es fácil evaluar el efecto de este mecanismo. No obstante, este caso indica algunas de las dificultades que podrían presentarse en su implementación.

b) Escaños reservados

Los escaños reservados se refieren al mecanismo que define un determinado número o porcentaje de sitios en el Congreso o legislativo que pueden ser ocupados únicamente por individuos que cumplen con un cierto criterio adscriptivo, tal como la religión, la lengua, la etnia o el género del candidato o candidata (Reynolds, 2007). Al fijar un porcentaje de escaños legislativos para miembros de un determinado grupo, se busca que los candidatos que puedan acceder a ellos tengan condiciones especiales para su elección

como congresistas. Dichos asientos están sujetos igualmente a la competencia electoral, aunque ella suele contar con regulaciones particulares de acuerdo a las disposiciones legales respectivas: por ejemplo, las elecciones de los escaños reservados pueden realizarse en distritos especialmente creados para la representación minoritaria (como ocurre en India), o con votaciones en un padrón electoral distinto al nacional (el caso de los maoríes en Nueva Zelanda) (Htun, 2004). En cualquier caso, la creación de escaños reservados regula tanto el accionar de los partidos políticos convencionales –que pueden participar o no de los comicios relativos a los escaños en cuestión–, como la conducta electoral de la ciudadanía. Para esta última se plantea la posibilidad de votar en una elección que tiene distinto alcance territorial y con candidatos de características particulares.

Según Krook y O'Brien (2010), existen dos tipos de objetivos que se han perseguido con el establecimiento de escaños reservados: en primer lugar, se han creado para la protección de determinadas minorías, de su identidad particular y sus derechos colectivos. En este caso la manera de justificar la reserva de determinados cupos se ha basado en que la “opresión en el pasado” le ha impedido a un sector de la población hacerse parte del sistema político institucional, o bien se ha aducido la existencia de una “deuda histórica” del Estado con algún segmento de la sociedad civil, ante la cual se debiera poder compensar a través del ejercicio protegido del derecho a la participación política. Gracias a ello a este mecanismo también se le ha llamado “asientos compensatorios”, pues se ha buscado mediante su implementación

poder corregir una desproporcionalidad que ha sentado una deuda para la mayoría favorecida (Reynolds, 2007).

Este primer objetivo de la reserva de escaños indica la lógica que ha tenido generalmente su utilización, que se relaciona principalmente al ejercicio de derechos grupales antes que a una repartición del poder a nivel general en la sociedad. En ese sentido, **los escaños reservados buscan garantizar la existencia, la permanencia en el tiempo de un grupo en específico, posibilitando una integración legítima a un ámbito de deliberación pública respetando su particularidad y su diferencia. Lo anterior diferencia el mecanismo de escaños reservados de las cuotas: como se mencionó más arriba, estas últimas buscan típicamente suprimir una diferencia que es considerada arbitraria para avanzar en la igualdad de la participación política, mientras que la reserva de asientos busca resguardar esa diferencia antes que cancelarla** (Htun, 2004; Htun y Ossa, 2012). Otra diferencia importante que tienen con las cuotas y que permite comprender las consecuencias que pueden tener los escaños reservados a nivel político, es que este último mecanismo introduce nuevos incentivos electorales al conllevar la creación de un nuevo distrito nacional o de un padrón distinto (Htun, 2004).

Por otra parte, permite la participación en el Congreso de partidos que no son necesariamente los tradicionales, facilitando la autonomía organizativa respecto a las cuotas, que más bien promueven la integración de un sector excluido a los partidos convencionales. Es importante

notar que esta no es una consecuencia necesaria de la implementación de escaños reservados, pues éstos pueden ocuparse igualmente por miembros de cualquier partido político en la medida en que cumplan con determinadas características. Ahora bien, en el caso de que los escaños reservados permitan efectivamente la inclusión de sectores ajenos a los partidos tradicionales, ello puede tener un efecto particular en las relaciones de fuerza que tienen lugar en el parlamento: si la repartición se encuentra dividida entre dos sectores políticos, la integración de representantes ajenos a esa repartición podría constituir eventualmente un actor de veto privilegiado *-tipping point-* (Reynolds, 2006), es decir, un grupo que por encontrarse entre dos coaliciones importantes, cobra especial relevancia para las decisiones parlamentarias, pues puede significar que la balanza se incline para uno u otro sector. Por esta razón, en la creación de “asientos compensatorios”, si bien en muchos casos implica un número reducido de escaños, sólo se puede estimar su efecto considerando el equilibrio de las fuerzas políticas dentro del Parlamento y de qué manera se insertarían los representantes de los grupos excluidos en ese escenario particular a cada sistema político.

Un segundo propósito que ha orientado la creación de escaños reservados es que se establezca un arreglo institucional para que grupos de amplia extensión puedan compartir cuotas de poder. Este es el caso de las sociedades en que existe el fenómeno del “consociacionismo”: cuando la presencia de grupos con extensión y poder similar no permite que uno de ellos predomine en términos políticos, situación que se ha experimentado en contextos post-conflicto,

en que se ha debido manejar una división social importante sea en términos nacionales, religiosos, entre otros. Este segundo objetivo de los escaños reservados ha tenido efectos disímiles en su aplicación debido a la dificultad de estabilizar situaciones de antagonismo social. Se pueden nombrar dos experiencias significativas en las que la utilización de los escaños reservados a nivel parlamentario ha tenido consecuencias negativas en términos de igualdad política y de gobernabilidad. En los casos de Chipre y de Bosnia Herzegovina el establecimiento de escaños se ha utilizado para la distribución de poder entre naciones de amplia envergadura que conviven en el mismo territorio; en el primer caso, la fragmentación política de griegos y turcos derivó en la división de la isla, mientras que en Bosnia se arregló tras la Guerra de los Balcanes la repartición del Poder Legislativo entre las naciones involucradas, contribuyendo escasamente a la unidad y la cohesión social (Ghai, 2003).

LA EXPERIENCIA DE ESCAÑOS RESERVADOS EN NUEVA ZELANDA, BOLIVIA Y COLOMBIA

El caso más conocido en la creación de escaños reservados para la protección de un grupo indígena, es el de Nueva Zelanda. Debido a la larga trayectoria que ha tenido dicho país en la elaboración de una política de representación especial para su población maorí, es importante señalar sus características para obtener aprendizajes en torno a las variables que deben manejarse a la hora de instaurar asientos parlamentarios para pueblos indígenas.

En este país la población maorí cuenta con escaños en el Parlamento nacional desde el año 1868, en que una negociación entre los colonizadores europeos y maoríes derivó en el establecimiento de cuatro asientos indígenas de carácter temporal. En la década siguiente se legisló al respecto y se determinó la permanencia indefinida de los asientos para los maoríes; la definición del número de cupos (cuatro) no siguió un criterio proporcional, ni tampoco fue modificado hasta la década de 1990, pese a que el Parlamento había ampliado su número de asientos para descendientes europeos. En ese sentido, la política de representación indígena neozelandesa ha ido mutando de acuerdo a los cambios en el sistema electoral en el país, aunque con retraso respecto al voto europeo. Esto quiere decir que, por ser una experiencia pionera en este ámbito, se ha debido ir adaptando a las demandas de los sectores indígenas, lo que indica que el mecanismo actual es el resultado de constantes perfeccionamientos.

En esa línea, se pueden nombrar ciertos cambios en el modo en que los maoríes se hicieron parte de las elecciones en Nueva Zelanda: hasta 1937 el voto por los candidatos de dicha etnia no era secreto, siendo que para los parlamentarios de origen europeo lo fue desde 1870. Por otra parte, sólo en el año 1949 comenzó a utilizarse un padrón especial para las votaciones maoríes, cuya creación había generado una continua resistencia desde las autoridades neozelandesas que aducían la incapacidad –por analfabetismo, por ejemplo– de la población maorí para inscribirse en un registro electoral. En el año 1975, como fruto de protestas y de una revisión del sistema electoral desde los propios actores

indígenas, se propuso la Maorí Electoral Option, que consiste en la posibilidad otorgada a los votantes dentro de Nueva Zelanda de entrar y salir voluntariamente del padrón maorí, inscripción que se realiza cuando la población nacional es censada. Esto permite recibir cada cinco años una papeleta en la que el votante puede optar si continuar sufragando en las elecciones maoríes o simplemente pasar a engrosar el padrón general. Cabe decir que antes de 1975 los votantes maoríes no podían participar de las elecciones referentes a los candidatos de origen europeo, límite que se ha tendido a disminuir a través de las reformas más recientes al sistema electoral, así como las exigencias que debían cumplir los maoríes para demostrar su pertenencia a la etnia (si antes se tenía en cuenta la ascendencia, hoy el único criterio es la autoidentificación).

Desde 1993 se ha determinado que el número de asientos para los candidatos maoríes sea proporcional a la cantidad de ciudadanos registrados en su padrón especial, con el objetivo de ajustar la proporción de asientos parlamentarios al peso demográfico de la población maorí. Cabe destacar que para el caso neozelandés se ha propuesto el tamaño del padrón maorí para determinar el número de asientos, no la proporción de su población a nivel nacional, lo que constituye también un incentivo para que los ciudadanos maoríes se registren en el padrón orientado a su representación. En vista de que dicho padrón creció en mayor proporción que el existente a nivel nacional desde la década 1990, se amplió inicialmente el número a cinco escaños, y para las últimas elecciones parlamentarias -realizadas el 2011 se obtuvieron siete cupos por esa vía, de un total de ciento veinte asientos.

No sólo esta situación ha desembocado en un aumento de los parlamentarios maoríes en el Parlamento neozelandés: si en el año 1996 se había doblado la proporción de congresistas maoríes desde el 6% al 12%, en el año 2008 el porcentaje asciende a 18 puntos, lo que equivale a contar con veintidós asientos, quince más de los que obliga la legislación referente a los escaños reservados. Este incremento de la presencia maorí en el Congreso neozelandés se explica porque desde el año 1993 se instauró con la Ley Electoral el paso de un sistema electoral mayoritario -en el que la minoría de origen maorí no encontraba naturalmente las condiciones propicias para ser electas- a uno de tipo proporcional mixto, en que se vota por un candidato y también por un partido. Este sistema ha tendido a favorecer a los partidos de base maorí, por lo que en definitiva este efecto ha venido a complementar el aumento de sus escaños reservados en el Parlamento.

Lo anterior ha provocado críticas a la existencia de escaños para candidatos maoríes ya que se argumenta que las desventajas electorales que tenían anteriormente se han aminorado con la introducción de un sistema proporcional, que ha pasado a sobre-representar al sector maorí en el Parlamento en relación a su peso demográfico (Joseph, 2008). Los maoríes corresponden actualmente al 14,9% de la población neozelandesa (598.605 personas de acuerdo al Censo de 2013). Para el último periodo legislativo en el Parlamento neozelandés, elegido el año 2011, hubo 21 congresistas maoríes, es decir, un 17,5%. Si se presupone que la representación grupal debiese justificarse en un criterio proporcional, la presencia maorí a nivel parlamentario podría interpretarse que se encuentra sobre-representada en un 2,1%. Las críticas a los escaños reservados han venido

recientemente desde el Partido Nacionalista, que en la última elección general (septiembre de 2014) resultó vencedor de la presidencia; por otra parte, la mayor parte de los escaños maoríes fueron obtenidos por el Partido Laborista, oposición del primero. Ello indica que, si bien se han creado partidos maoríes que han contado con efectiva presencia parlamentaria, los partidos convencionales también han utilizado los escaños reservados como una vía alternativa de acceso para sus candidatos.

La experiencia neozelandesa muestra cómo se ha lidiado con los aspectos centrales en la formulación de una política de escaños reservados: se ha definido constantemente y según criterios variables la cantidad de asientos; se ha creado un padrón electoral especial que está abierto para que la ciudadanía pueda cambiarse al padrón general y viceversa, en el que compiten tanto los partidos de origen maorí como los convencionales. Los avances que presenta en este sentido la política neozelandesa no deben ocultar sus problemas, como es el hecho de que existen actualmente, según el censo, sectores étnicos de origen asiático y del pacífico que en conjunto forman el 16% de la población, los que no cuentan con la representación especial que sí tiene el pueblo maorí.

Además de la experiencia de Nueva Zelanda, en América Latina han tenido lugar distintos intentos por asegurar la participación en los Parlamentos de pueblos indígenas a través de escaños reservados. Estos intentos deben ser enmarcados dentro de la movilización política que los sectores indígenas han llevado a cabo desde la década de 1970 en la región, la que ha traído la cuestión étnica a la primera línea en la agenda política de ciertos países (Van Cott,

2002). El incremento de la organización indígena y de la consecuente acción colectiva ha tenido como respuesta en algunos casos la apertura de los Estados a políticas del reconocimiento, orientadas por el multiculturalismo. Una de esas políticas ha sido la promoción de la participación política indígena a través de los escaños reservados, la que ha sido implementada en países como Bolivia o Colombia.

El caso de Bolivia es de particular interés por tratarse de un país en que el componente étnico tiene un peso fundamental en la política y en las distinciones entre los partidos. Esto, aparte de las causas históricas que permiten interpretar tal fenómeno, puede deberse a que los pueblos indígenas en Bolivia constituyen la mayor parte de la población: estimaciones de CEPAL (2014) indican que para el año 2010 el 62,2% de los bolivianos eran indígena, lo que equivaldría a 6.216.026 personas¹², cantidad que sitúa al Estado Plurinacional de Bolivia como el país con una mayor proporción de indígenas en el continente. Ello viene a contradecir la conceptualización que se hizo en el comienzo

¹² Tal proyección realizada por CEPAL está basada en los resultados arrojados por el censo de 2001; sin embargo, la última medición del censo de 2012 indicó que el porcentaje de población que se identifica como indígena en Bolivia bajó desde el 62% al 41% entre 2001 y 2012. Se ha interpretado esta diferencia desde un punto de vista político, pues la movilización indígena era más fuerte a principios de la década de los 2000 que a su término, en que el gobierno del MAS ya se encontraba en proceso de institucionalización de la política indígena. Otra lectura más anclada en la metodología del censo realizado en 2012, aduce que en esta última medición no se dio la opción de “mestizo” en la pregunta por la autoidentificación indígena, lo que explicaría el importante cambio en cuanto a la proporción de la población que se reconoce como parte de un pueblo indígena. Si se toma una u otra medición, igualmente se trata de un grupo de gran amplitud poblacional que en cualquier caso sigue posicionando a Bolivia como el país en la región con mayor población indígena en términos proporcionales.

TABLA 5: MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE INCLUSIÓN POLÍTICA

País	¿Promueve la igualdad de género?	¿Estado o identidad nacional plural/multicultural?	¿Ordena acciones afirmativas?	Iniciativa popular	¿Participación ciudadana o control sobre políticas públicas?	¿Cabildo popular o abierto?	¿Referendo o consulta popular?	¿Revocación de mandatos?
Argentina	Sí, en el acceso a cargos electivos y partidarios	No	Sí, deben ser promovidas por el Congreso	Sí	No	No	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	No	No	No	Sí	Sí, en asistencia y seguridad social, trabajo y salud	No	Sí	No
Chile	No	No	No	No	No	No	Sí, en materia constitucional y municipal	No
Colombia	Sí, en el acceso a niveles decisivos de la administración pública	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí, en el acceso a cargos electivos y partidarios	No	No	Sí	No	No	Sí, excluye materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, pensiones, seguridad, empréstitos, contratos o actos administrativos	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	No	No	No	Sí, solo en materia de integración regional	No
Guatemala	No	No	No	Sí	Sí, en los programas de salud	No	Sí	No
Honduras	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No
México	No	Sí	Sí, en favor de indígenas	No	Se obliga al Estado a reglamentarla	No	Se obliga al Estado a reglamentarla	No
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Municipios deben promoverla	No	Sí	No
Panamá	No	No	No	Sí		No	Sí, solo para reformar la constitución, asuntos municipales y tratados del canal de esclusas	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí, excluye defensa nacional, expropiaciones, elecciones, cuestiones tributarias, monetarias, crediticias, bancarias y RRII	No
Perú	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Rep. Dominicana	Sí		Sí	Sí	No	No	Sí	No
Uruguay	No	No	No	Sí	No	No	Sí, excluye tributación	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí

FUENTE: Gargarella y Filippini (2010) en PNUD (2011), *El Estado de Ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*.

de este capítulo respecto a las medidas de representación especial, en que se las situó dentro de los derechos de protección externa para sectores minoritarios de la población. Cabe entonces aclarar que para el caso boliviano los sectores indígenas son mayoría, pero aun así en su sistema electoral se han utilizado políticas de representación especial, lo que se ha debido a la escasa participación que la población indígena ha tenido a nivel parlamentario hasta la década de los 2000, situación que igualmente la posicionaría como una minoría, en términos simbólicos, de participación en las esferas de deliberación pública. En cualquier caso, el uso de escaños reservados en un país de tales características constituye una excepción, aunque puede entenderse a partir de una situación de exclusión política.

El contexto en que Bolivia comenzó a adoptar una postura intercultural (o más precisamente, plurinacional) frente al tema indígena, estuvo caracterizado por la movilización política de dichos pueblos durante las décadas de 1970 y 1980, que tuvo como uno de sus resultados la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Durante los años 1990 tuvo lugar la organización del Movimiento Al Socialismo (MAS), en el que participaron sectores tanto andinos como amazónicos del movimiento indígena. Tras el triunfo presidencial del MAS en 2005 se comenzaron a discutir las vías para asegurar su representación en el parlamento, lo que fue establecido en definitiva en la Constitución de 2009: se instauraron siete escaños reservados para los sectores indígenas y afro-bolivianos en la Cámara de Diputados (no así para el Senado). Así, la Cámara está compuesta por 137 miembros, y siete de ellos –

uno para cada departamento de los que tienen los distritos con mayor población indígena– se encuentran hoy reservados con criterios étnicos, y su elección se realiza para candidatos nominados de acuerdo a las costumbres tradicionales de los pueblos indígenas, aunque son votados por el departamento completo (Americas Society, 2012). Esto implica que se puede optar entre votar por la circunscripción uninominal en que se está registrado, o por la papeleta con los candidatos indígenas, de extensión departamental (art. 61 de la Ley Electoral boliviana).

La presencia de representantes indígenas en el Congreso en el periodo legislativo de 2009-2014 se incrementó drásticamente: si en el periodo de 1993-1997, previo al triunfo del MAS y la promulgación de la nueva Constitución, un 4% de los legisladores de ambas cámaras se declaraba indígena, en el presente periodo legislativo (2009-2014) un 25% de los congresistas es indígena (Americas Society, 2012: 17). Ahora bien, esto no ha sido resultado únicamente de los escaños reservados, pues ellos incluyen a siete asientos sólo para la Cámara Baja, mientras que existen 43 representantes indígenas en ambas cámaras. Es decir, la ampliación de la presencia indígena a nivel parlamentario se ha sostenido, más bien, en la participación política que tienen ciertos sectores de esa población en los partidos y por las elecciones regulares.

Dado lo extensa que es la población indígena en Bolivia y el poder político que ha podido alcanzar en los últimos años, se esperaría que la cantidad de asientos fuera bastante mayor. Esto implica una situación paradójica que ha sido interpretada por Htun y Ossa (2012),

como divisiones políticas dentro del mismo movimiento indígena que han impedido la ampliación de los asientos: la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), menos cercano al gobierno que las organizaciones de carácter andino, propuso que se reservaran 34 asientos para representantes indígenas cuando se discutió esta política el año 2009. Esto terminó por alejar a esta organización del gobierno de Evo Morales; al mismo tiempo en Bolivia se legisló con gran eficacia el establecimiento de cuotas de género a raíz de las presiones conjuntas de los movimientos feministas urbanos y rurales (Htun y Ossa, 2012).

En Colombia la población indígena es de menor proporción que en Chile - un 3,4% versus un 11% (CEPAL, 2014) -, aunque se ha avanzado de manera importante en el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos, con una gran anticipación respecto al caso chileno. En 1991 se aprobó el Convenio 169 de la OIT, y ese mismo año se incorporó a representantes indígenas en la elaboración de la Constitución colombiana que rige hasta el día de hoy. El resultado de ese proceso fue el reconocimiento del carácter multicultural de la nación colombiana y del derecho de participación en el Congreso a través de dos escaños reservados para pueblos indígenas en el Senado, también estableciendo las condiciones que debieran tener sus representantes para acceder a estos asientos: haber ejercido una autoridad tradicional en su respectiva comunidad o poder certificar su liderazgo en una organización indígena (art. 171 de la Constitución) a través de la Ley 649 de 2001¹³. Este derecho a la participación

política se tradujo también en la asignación de un asiento para comunidades indígenas en la Cámara de Representantes (de diputados), para cuya ocupación se debieran cumplir las exigencias antes mencionadas, las que ahora son refrendadas por el Ministerio del Interior y de Justicia. El caso de Colombia constituye un ejemplo del problema de quién o quiénes pueden ser escogidos para ocupar los escaños reservados, por lo problemático que puede resultar la decisión que realice el gobierno sobre el cumplimiento de tales exigencias; un caso distinto es el de Bolivia, ya descrito, en el que los candidatos son nominados según los usos y costumbres de los pueblos en cuestión. Cabe agregar que no se presentan exigencias a los ciudadanos colombianos para votar por los representantes indígenas.

La reserva de asientos parlamentarios en Colombia generó la participación de trece representantes en ambas cámaras legislativas entre 1998 y 2010, de los cuales doce congresistas han provenido de partidos políticos indígenas (Americas Society, 2012). En este sentido, los asientos han contribuido a que la propia organización política de los pueblos indígenas

escoge el total de representantes para ambas cámaras. Cuando los ciudadanos concurren a las urnas para las elecciones parlamentarias, en su papeleta tienen la opción de votar por los candidatos del distrito en que se encuentran inscritos, o bien por los candidatos indígenas a nivel nacional. Se trata de un sistema electoral proporcional y se puede votar por un partido político o por un candidato -tanto para los asientos regulares como para los indígenas. La amplia extensión del distrito indígena (que abarca todo Colombia) es, en la práctica, un problema para la comunicación que pueden tener los congresistas con las comunidades indígenas, pues el número de cupos es de por sí bajo, a lo que se suma que estos deben representar a sectores muy dispersos en el territorio nacional; esto ha afectado a su vez la rendición de cuentas de los congresistas indígenas respecto a sus organizaciones respectivas (Moreno, 2007).

¹³ Según lo que dispone dicha ley, en Colombia se ha creado una circunscripción especial para la votación de los asientos indígenas, que tiene una extensión nacional y en la que se

encuentre un canal para institucionalizar sus intereses, lo que se acerca al modo de integración orientado por el multiculturalismo. Pese a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en ese mismo lapso de tiempo (entre 1998 y 2010) la representación indígena en el Congreso bajó desde un 2,3% (6 miembros de 263) a un 1,1% (3 de 268, es decir, únicamente los escaños reservados para indígenas), lo que indica un nivel de participación más bien bajo.

Como se mencionó, en Colombia un 3,4% de sus habitantes es indígena, lo que muestra una cierta sub-representación si se sigue un principio de representación especular; esto se ha intentado revertir –como para la elección parlamentaria de 2006- con la inscripción de candidatos de partidos indigenistas en las listas elaboradas por los partidos tradicionales. El problema de esta medida voluntaria es, en primer lugar, que no logró obtener asientos para los candidatos indígenas; en segunda instancia, este tipo de iniciativas son problemáticas en cuanto al nexo que debieran tener los representantes indígenas con sus comunidades, pues no se regula la rendición de cuentas y la representación efectiva de sus intereses si los candidatos resultan electos por fuera de los escaños reservados (Moreno, 2007).

Sumado al problema de la baja participación que ha tenido como efecto la asignación de tales asientos, en Colombia se ha presentado una situación característica: entre los años 1998 y 2010, el número de propuestas legislativas que los congresistas indígenas hicieron al Parlamento, que tuvieran directa relación con los pueblos que representan, fue igual a uno (America Society, 2012). Es decir, en Colombia

los parlamentarios indígenas no han propuesto normativas que tengan relación directa y exclusiva con los sectores que representan (pueblos indígenas), aunque sí han apoyado proyectos en materia de seguridad social y una ley anti discriminación. Considerando que el número de escaños ocupados por indígenas es muy bajo en Colombia, ha sido fundamental el apoyo del gobierno –a través de los ministros o de distintas oficinas- para la introducción de proyectos de ley que afectan a los pueblos indígenas, lo que ha venido a mejorar su incidencia en el Congreso (Americas Society, 2012: 30).

Para terminar con la descripción de la experiencia colombiana, cabe señalar los elementos en que se obtienen aprendizajes al respecto: establecieron una circunscripción electoral nacional, con un voto alternativo en que no se exige ser indígena para participar de la elección de los asientos reservados. Por otra parte, esta política ha fomentado que partidos políticos indígenas compitan electoralmente por los escaños con lo que se ha cumplido su objetivo: facilitar la autonomía política de los grupos minoritarios (Htun, 2004: 442). El resultado de esta política, empero, ha sido la obtención de escasos asientos en el Parlamento, en parte porque no se ha establecido una modificación a la cantidad de escaños de acuerdo a algún criterio de proporcionalidad. En último lugar, es preciso señalar que el caso colombiano muestra que, aparte de establecerse mecanismos que posibiliten el acceso de los pueblos indígenas al Congreso, se debe formular una normativa que permita que ello se traduzca en una incidencia concreta en el trámite legislativo y en la toma de decisiones.

c) Mapas electorales o redistribución

Un tercer método de representación grupal que se ha utilizado independientemente de las cuotas o los escaños reservados, es el redistritaje o como se conoce por el concepto en inglés, *gerrymandering afirmativo*. Este mecanismo consiste en la modificación del mapa electoral, la conformación misma de distritos electorales, con determinados objetivos políticos (Reynolds, 2006: 11). La lógica del redistritaje consiste básicamente en que, mediante un trazado especial de los distritos, algunos de éstos tengan a un grupo minoritario en la población general con presencia mayoritaria. La intención de que en estos distritos sean los candidatos de tales minorías los que resulten electos descansa, lógicamente, en el supuesto de que los votantes privilegiarán la identidad étnica, racial, etc. del candidato antes que otras características más propiamente políticas, como su trayectoria en cargos públicos, su posicionamiento en el eje izquierda-derecha, entre otros factores.

Otro presupuesto para que el redistritaje sea efectivo para promover la representación legislativa de determinados grupos identitarios, es que la población perteneciente a ellos tenga un alto grado de concentración geográfica, de modo que se les pueda integrar en distritos en que puedan constituir una mayoría; también es importante, para asegurar el voto, que exista una cierta unidad política entre sus miembros (Reynolds, 2006). Teóricamente, se ha planteado que la proporción ideal que debiese tener el grupo en cuestión dentro del distrito creado, debiera ser de un 65% (Sonnleitner, 2013; Lublin, 2008), aunque este supuesto no siempre

se cumple para los casos concretos en que se ha aplicado la redistribución.

El uso de este mecanismo, como se mencionó, se hace posible cuando existe una concentración geográfica y cierta unidad también a nivel organizacional. En caso de que los grupos identitarios, en este caso los pueblos indígenas, estén dispersos en el territorio nacional o regional, y fragmentados en su organización política, puede ser más útil un mecanismo que se relacione con un sistema electoral proporcional (Reynolds, 2006). En cambio, la redistribución permite que las minorías sean mayorías en su distrito, lo que tiene sentido dentro de un sistema electoral mayoritario. Generalmente este tipo de sistemas no favorece a los grupos que son minorías a nivel poblacional, pero en el caso de que se diseñen intencionadamente los distritos para revertir esta situación, dentro de un sistema mayoritario se puede beneficiar particularmente a los sectores minoritarios que están excluidos políticamente (Ghai, 2003).

En ese sentido, la modificación de distritos especiales puede operar sin haber cambiado el sistema electoral –por ejemplo, su carácter proporcional o mayoritario– y sin haber establecido una discriminación positiva como podrían ser el caso de los escaños reservados o las cuotas electorales (Reynolds, 2005). Evidentemente se trata de un mecanismo “afirmativo” en el sentido de que resguarda ciertos derechos de protección externa de grupos minoritarios, pero no establece regulaciones sobre las características de los candidatos, “discriminando” a determinados individuos para presentarse a las elecciones parlamentarias. En principio, aumenta las probabilidades de que un

candidato grupal, por ejemplo un miembro de una comunidad indígena, sea electo, superando así factores adversos que le impedirían resultar vencedor de otro modo. Al igual que las cuotas, por tanto, la redistribución puede aumentar las posibilidades de logro de la representación grupal, pero no la asegura: la ventaja que significa la sobre-representación de un grupo determinado en un distrito determinado puede, en este caso, no derivar en un mayor grado de nominación de candidatos con cierta adscripción grupal, ni en la elección de los mismos en las votaciones en que participen.

Como se sostuvo recién, “a los grupos étnicos les puede ir especialmente bien en términos de representación si su locación espacial corresponde con los límites electorales, si pueden ser movilizados para votar en bloque, y si ellos son asignados a una circunscripción competitiva” en la que puedan entregar asientos parlamentarios para un partido político a expensas de otros” (Bird, 2005: 430). Este último punto es relevante, pues indica que la redistribución no cambia necesariamente los actores –partidos u organizaciones- que participan de las elecciones, así como tampoco regula las características de sus candidatos.

Como se verá a continuación al revisar los casos de redistribución en Estados Unidos y en México, es notable que, aunque pueda ser efectivo para facilitar la elección de representantes de origen indígena, esto ocurre preferentemente dentro de los partidos convencionales, los que encuentran un incentivo para incorporar como candidatos a miembros de un grupo particular en esos distritos. En cuanto al modo de integración que podría propiciar la redistribución, no es posible

determinar si se trata de un mecanismo de asimilación, pues ello depende de las condiciones en que los representantes indígenas se hagan parte de los partidos convencionales, pero sí se puede señalar que no propicia el surgimiento de sectores políticamente autónomos desde la población indígena. El uso de la redistribución está generalmente sujeto a controversias (Reynolds et al, 2008: 123), y una de las razones de ello es que se presta para la utilización política de los partidos de mayor envergadura.

EL CASO DE LA REDISTRITACIÓN RACIAL EN ESTADOS UNIDOS Y LOS DISTRITOS INDÍGENAS EN MÉXICO

La experiencia comparada en cuanto al *gerrymandering* plantea múltiples casos en que su uso ha respondido a distintas urgencias. Una referencia inmediata, por la amplitud con que se aplica la redistribución en el diseño de sus circunscripciones electorales, es la de Estados Unidos, donde se ha utilizado principalmente para promover la integración parlamentaria de la población afroamericana, latina y también la asiático-americana (Reynolds et al, 2008). Desde la promulgación de la Ley de Derecho de Voto (Voting Rights Act) del año 1965, elaborada en medio de las movilizaciones por los derechos civiles de la población afroamericana, en los Estados Unidos se ha planteado la necesidad de crear distritos que intencionalmente tengan como mayoría a un grupo minoritario a nivel nacional, aunque ello no implique que la “redistribución racial” haya sido motivo, hasta la actualidad, de amplios debates a nivel político y académico (Lublin, 2008: 141).

Si inicialmente la búsqueda de igualdad civil a través del *gerrymandering* afirmativo estuvo enfocada en sectores afroamericanos de la sociedad estadounidense, tal tarea se ha extendido durante las últimas décadas a otras minorías, y en ese sentido ha sido efectivo para asegurar su presencia en el Parlamento. Ahora bien, la experiencia estadounidense muestra que existen efectos no esperados al aplicar el redistritaje (Lublin, 2008): desde sectores racistas hubo intentos por eliminar los distritos que pudieran resultar, tras su modificación, con mayoría afroamericana. Por otra parte, ha ocurrido que en los distritos con mayoría afroamericana los candidatos demócratas tienen mejores resultados, aunque en las circunscripciones que los rodean se ha ampliado la elección de candidatos republicanos, sector menos abierto al apoyo de los intereses afroamericanos. **Es decir, el diseño distrital ha tendido a perjudicar al partido que tiene una relación más estrecha con dichos intereses, y al mismo tiempo ha posibilitado que se estreche el componente racial con la posición política en el país.**

Un caso de redistribución que ha sido llevado a cabo para la inclusión indígena en el aparato estatal y que puede ser útil para el caso chileno, es la experiencia reciente de México. Este país ha vivido durante las últimas décadas un cambio en el modelo de integración de los sectores indígenas que ha pasado de la asimilación promovida por el Estado post-revolución, hacia una apertura a las políticas del reconocimiento de derechos desde finales de 1980 (Sonnleitner, 2013). Sin embargo, en 1994 tuvo lugar el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), cuyas demandas se centraban de manera importante en la tierra y en la apertura de nuevas formas de participación política para el campesinado y los sectores indígenas.

Así, en las negociaciones que se sostuvieron entre el ejército zapatista y el gobierno federal se discutió la posibilidad de instaurar una política de redistribución, en que la demarcación territorial de los distritos uninominales tuviera en cuenta la ubicación y la representación de los pueblos indígenas¹⁴, teniendo como referencia la mantención del sistema electoral mayoritario. Si bien las medidas de redistribución no llegaron a establecerse sino hasta los años 2003-2004, ya a principios de esa década (2001) los partidos políticos comenzaron a responder a la situación denunciada por las movilizaciones indigenistas. Esto lo hicieron a través de la determinación de cuotas voluntarias dentro de las nominaciones para procesos electorarios: se planteó en los reglamentos internos una preferencia por candidatos de origen indígena en aquellas

¹⁴ Al respecto se pueden consultar los artículos 53 y 116 del Acuerdo de San Andrés, resultado de las conversaciones en la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), sostenidas entre el ejército zapatista y el gobierno federal mexicano

circunscripciones en que la población indígena sea mayoritaria.

No obstante lo anterior, la medida más importante en cuanto a la representación política de los sectores indígenas en México es “la creación de 28 distritos con más de 40% de población indígena, diseñados con la intención de reducir su sub-representación legislativa” (Sonnleitner, 2013: 31), realizada en 2004 para la elección de diputados y teniendo como principio la consideración de los grupos indígenas en el diseño de las circunscripciones electorales¹⁵. Estas medidas, realizadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) mexicano, han tenido resultados dispares, que difícilmente permiten establecer un juicio tajante sobre su efectividad, aunque igualmente es posible reconocer sus virtudes y falencias hasta este punto. La evolución del número de diputados indígenas indica que desde 1998 hasta el año 2009 la cantidad de representantes indígenas en el parlamento aumentó de manera importante: para las elecciones de 1991 sólo hubo un diputado en la Cámara, mientras que el 1994 (año en que comienza la movilización zapatista) ese número asciende a cuatro diputados (Sonnleitner, 2013: 39).

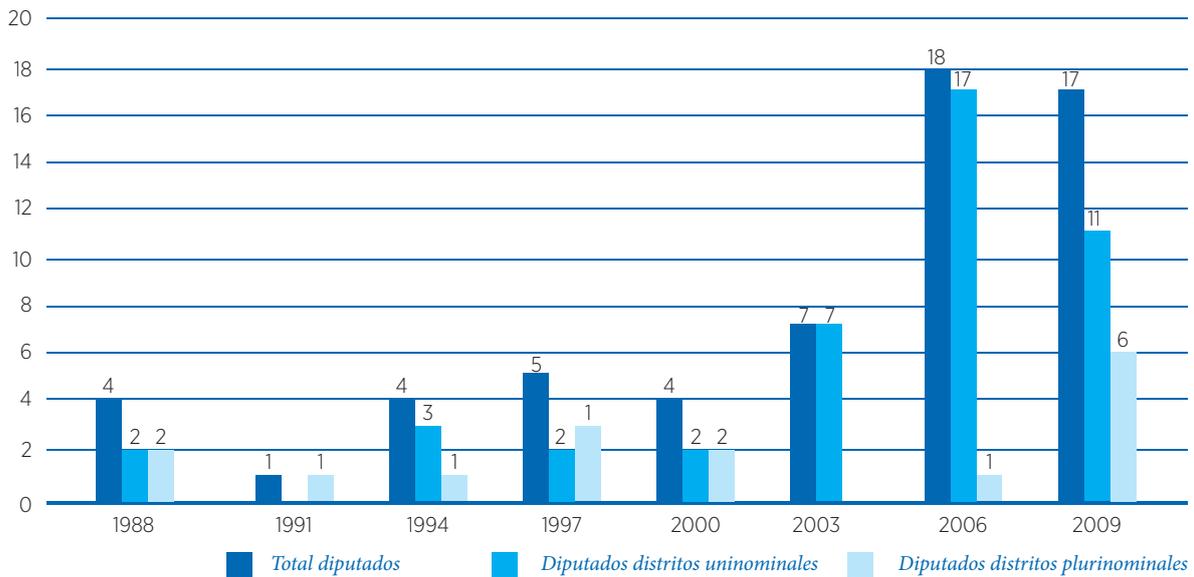
Pero no fue sino hasta la elección parlamentaria de 2006 –en que se implementaron por primera

¹⁵ En México el poder legislativo es bicameral: la Cámara de Diputados está integrada por 500 congresistas, de los cuales 300 se eligen en distritos uninominales en un sistema mayoritario, mientras que los 200 restantes son escogidos en distritos plurinominales en un sistema de representación proporcional. En el caso del Senado, éste se encuentra integrado por 128 congresistas, cuya elección también se basa en un sistema mayoritario y proporcional al mismo tiempo. Los distritos cuyo diseño favorece a la población indígena (haciéndola mayoritaria), corresponden a los de carácter uninominal, con elección mayoritaria.

vez los distritos con mayoría indígena- que la representación de este sector se amplió drásticamente: en 2006 fueron electos diecisiete diputados indígenas en los distritos uninominales, mientras que en los plurinominales sólo un representante indígena resultó vencedor. Cabe mencionar que en México son los distritos uninominales –una fracción de ellos, los que cumplen con una amplia proporción de población indígena- los que están sujetos al *gerrymandering*, pero en los distritos plurinominales esta política no se ha aplicado, si bien en estos últimos han sido electos parlamentarios de origen indígena.

Ahora bien, ese resultado positivo en principio no se repitió

GRÁFICO 5: EVOLUCIÓN ABSOLUTA DEL NÚMERO DE DIPUTADOS INDÍGENAS EN MÉXICO (1998-2009)



FUENTE: Sonntleitner (2012)

para la elección de 2009: en ésta fueron electos once diputados por los distritos uninominales, y en los plurinominales hubo seis diputados indígenas electos. Esto indica que, si bien en tal elección se logró obtener diecisiete cupos parlamentarios (de quinientos), ese número está integrado considerablemente por diputados que competían en circunscripciones que no estuvieron sujetas al redistritaje, sino que pudieron haberse favorecido por

la política de cuotas voluntarias que tienen los partidos convencionales. Lo anterior indica que “la utilización de 28 distritos electorales mayoritariamente indígenas en las elecciones de 2006 y 2009 resultó un mecanismo poco efectivo para promover la representación política de las comunidades indígenas en la Cámara de Diputados” (Báez, 2010: 55). Lo anterior responde a distintos errores en el diseño de la política de redistribución: al definir la barrera entre las circunscripciones, no se diferenciaron según los distintos pueblos que se estaban agrupando; por otra parte, los partidos no están obligados a postular a candidatos indígenas en los distritos en cuestión, aunque ello quede sujeto a las cuotas voluntarias que establecen sus reglamentos internos.

La baja eficacia de esta política se expresa principalmente en que la cantidad de representantes indígenas que llegaron al parlamento por la vía de la redistribución es insuficiente, también porque no se siguió el criterio de que la población minoritaria fuera mayor al 65% en los nuevos distritos (Sonnleitner, 2013), aunque en las votaciones de las circunscripciones plurinominales se haya tendido a compensar el bajo nivel de participación en el parlamento de los sectores indígenas. Si se toma como referencia para enjuiciar este caso un criterio de representación especular, se debe tener en cuenta que la población indígena en México bordea el 15% de la población nacional (según el censo de 2010), y en las elecciones de 2009 hubo 10 diputados indígenas escogidos gracias a la redistribución de los 500 que integran la Cámara; esto quiere decir que se obtuvo un 2% de los cupos parlamentarios por esa vía, cifra que se aleja

del peso poblacional que tienen los sectores indígenas en México.

Por último cabe hacer referencia a un caso distinto a los anteriores, en que se ha buscado sobrerrepresentar intencionalmente determinados distritos electorales en lugar de cambiar el trazado geográfico de los mismos. Este método consiste en que, en lugar de que el número de asientos asignados a un grupo determinado se base estrictamente en la proporción que éste ocupa en la población general, se le entregan una cantidad mayor de escaños que la que debieran tener por un criterio proporcional. Una experiencia que ha seguido esta línea es la del Reino Unido, país en que se ha establecido una sobre-representación tanto de Gales como de Escocia en la Cámara de los Comunes, la Cámara Baja del Poder Legislativo. Hasta la elección legislativa de 2005, Escocia contaba con 72 representantes en el Parlamento británico, es decir, con el 11% de sus escaños; debido a que su peso demográfico bordeaba el 8%, se reformaron los distritos de modo que en el actual periodo parlamentario hay 59 miembros escoceses (9%), con lo que se ha eliminado prácticamente la sobre-representación. Esta situación se ha justificado, sin embargo, por la creación de un Parlamento propio para Escocia en 1999, el mismo que aprobó llevar a cabo el referéndum independentista en que recientemente se votó por que el país siguiera siendo parte del Reino Unido.

d) Umbrales electorales excepcionales

Los umbrales electorales corresponden al nivel mínimo de apoyo que un partido político necesita para obtener representación en el parlamento; éste se expresa usualmente en el porcentaje de la votación total que obtiene un partido (Reynolds, 2007). La manipulación de estos umbrales es un mecanismo que se utiliza para la representación de minorías políticas, en tanto se proponen condiciones especiales para que un partido minoritario pueda acceder a las legislaturas: se baja el umbral electoral que debe alcanzar para ocupar un lugar en el Congreso. En general los umbrales se utilizan para promover la existencia de partidos mayoritarios, con una amplia base electoral, lo que puede perjudicar la heterogeneidad de partidos que protagonizan el escenario político. De esta manera, por ejemplo, existen umbrales relativamente bajos en Holanda (0,67%) o en Israel¹⁶ (2%), lo que ha posibilitado que partidos pequeños de base identitaria puedan obtener escaños en el Parlamento; cuando el umbral es alto, en cambio, llegar a una legislatura se dificulta para este tipo de partidos (Reynolds, 2006).

La baja de los umbrales es un método recurrente en la experiencia comparada para integrar grupos de distinta índole, incluyendo

¹⁶ Durante el presente año se ha discutido en Israel sobre una serie de reformas que forman parte de la “Ley de Gobernabilidad”, sometiendo el tema del umbral electoral al debate público. La propuesta del parlamento israelí contempló inicialmente el alza del umbral hasta un 3,25%; el punto central de esta situación es que ello excluiría, en base a los resultados legislativos de 2013, a dos de los tres partidos de base árabe-israelí, y dejaría al partido restante al borde del umbral. Esto indica que el umbral electoral puede ser fundamental en ciertos casos para asegurar la representación minoritaria en el Parlamento.

la inclusión de grupos minoritarios en términos ideológicos, y en Europa frecuentemente usado para la inclusión de minorías nacionales. En Alemania existe un umbral de un 5% para los partidos convencionales, mientras que los partidos que representan minorías nacionales (y que son reconocidos como tales) están exentos de cualquier umbral –lo que encuentra su base normativa en el mandato constitucional de protección a las minorías por parte del Estado. Esto ha favorecido, por ejemplo, al partido que representa a la fracción danesa residente en territorio alemán. En Dinamarca se ha determinado, en cambio, que los partidos representantes de una minoría alemana no se limiten por el umbral del 2%; Polonia hizo igual medida, aunque su umbral corresponde al 5%.

La modificación de umbrales electorales ha sido prácticamente inexistente en la representación de sectores indígenas a nivel comparado. En la República de Mauricio se ha utilizado para representación de minorías étnicas, aunque ello se refiere principalmente a las comunidades religiosas que representan los candidatos: se ha determinado que, de los setenta cupos parlamentarios, ocho están reservados para tales minorías, y si no pudieran vencer por las elecciones regulares podrían acceder de igual manera al Parlamento si son los “mejores perdedores” en su distrito. Ahora bien, en América Latina no se ha ocupado este método para promover la participación indígena en parte debido a que la existencia de umbrales electorales explícitos es escasa en la región (cinco países cuentan con uno).

Desde el año 2003, Colombia comenzó a utilizar un umbral electoral explícito en el Senado

que estableció que los partidos sólo podrían acceder a sus cupos si alcanzaban el 2% de las votaciones nacionales. Esta medida tendió a reducir drásticamente la cantidad de listas que se presentaron en las elecciones senatoriales: si en 1991 hubo un total de 143 listas con candidaturas, el año 2006 este número se redujo a 20 (PNUD e IDEA, 2007, 37). En la actualidad existen 12 partidos registrados legalmente, lo que contrasta con los 76 que existían antes de la implementación de los umbrales; cabe decir que desde 2009 el umbral explícito se subió al 3%, lo que ha contribuido a reducir el espectro político a un número menor de partidos. Sin embargo, en Colombia los partidos de minorías étnicas han estado exentos del umbral del 3% para el Senado, lo que en suma ha evitado su disolución.

En efecto, esta excepcionalidad ha impedido que los cuatro partidos de base indígena de mayor amplitud electoral dejen de existir, en parte porque todos ellos tienen a representantes escogidos en la circunscripción indígena que es de carácter nacional, y que se encuentra apartada de los umbrales que se han planteado para las elecciones regulares. La experiencia de Colombia indica entonces que en un sistema con umbrales para las votaciones del Congreso en general, puede determinarse que ellos no se apliquen para ciertos partidos de representación grupal, o que, de participar éstos en una elección paralela como ocurre en la votación por los escaños indígenas en Colombia, en ella se pueden restar algunas exigencias que desincentivan la participación de partidos de alcance regional o minoritario. Más allá de esta constatación, cabe terminar este punto aclarando que en general no se cuenta con un

nivel suficiente de evidencia internacional que permita juzgar el uso de umbrales excepcionales como un mecanismo efectivo para propiciar la representación indígena en los parlamentos. La alusión al caso colombiano indica, más bien, que la exención de los umbrales puede ser un complemento a otros mecanismos de representación especial, como son los escaños reservados.

Cuadro sinóptico

A continuación se muestra un cuadro con la síntesis de la descripción hecha en este apartado respecto a los mecanismos de representación indígena y de las minorías políticas en los parlamentos en general. Se definen en primer lugar estos mecanismos, junto con proponer los pros y contras que conlleva su aplicación, de acuerdo a las experiencias que se han analizado a lo largo del capítulo.

TABLA 6: CUADRO SINÓPTICO DE MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN INDÍGENA Y DE MINORÍAS POLÍTICAS EN LOS PARLAMENTOS

Mecanismo	Definición	Pros	Contras
Cuotas	Establecimiento de un número mínimo de candidatos con ciertas características demográficas – pertenecientes a un grupo étnico, de género, religioso, etc-, que los partidos políticos deben integrar para las elecciones generales (Htun, 2004). Pueden ser voluntarios u obligatorias.	<p>Permiten introducir la representación especial sin modificar profundamente la dinámica de funcionamiento de los partidos y sus relaciones de fuerza.</p> <p>Es útil para la inclusión de grupos que están presentes en todos los partidos políticos, sin importar su posición (como las mujeres).</p>	<p>No facilita la creación de partidos que representen a grupos particulares.</p> <p>Faltan experiencias que permitan evaluarlas suficientemente para la inclusión política de los pueblos indígenas.</p> <p>No aseguran el acceso de los candidatos minoritarios al Parlamento, solo su nominación.</p> <p>Pueden agudizar prácticas de clientelismo o cooptación</p>
Esaños reservados	Esaños en el Legislativo que pueden ser ocupados únicamente por individuos que cumplen con un cierto criterio adscriptivo, tal como es la religión, la lengua, la etnia o el género (Reynolds, 2007).	<p>Aseguran la presencia del grupo excluido en el Congreso.</p> <p>Al ser el mecanismo más utilizado para la representación indígena, se cuenta con experiencia comparada al respecto, lo que permite establecer aprendizajes y defectos.</p> <p>Fortalece representación colectiva al permitir que candidato/as sean elegidos por las comunidades indígenas, así como por sus partidos políticos.</p> <p>Fomenta tanto la creación de partidos de base indígena como la apertura de los partidos convencionales a competir por los asientos indígenas.</p>	<p>El número de esaños puede ser inmutable a los cambios poblacionales, o ser insuficiente para generar una incidencia en el Congreso.</p> <p>En casos de conflicto político, pueden aumentar la polarización o el fraccionalismo al interior de comunidades o grupos que buscan ser representados</p>
Mapas electorales o redistritaje	Modificación del mapa electoral, fronteras de distritos electorales para privilegiar representación de ciertos grupos o población (Reynolds, 2006, p. 11). El objetivo es que, mediante un trazado especial de los distritos, algunos de ellos tengan a un grupo minoritario con presencia mayoritaria.	<p>Se puede utilizar manteniendo el carácter mayoritario de un sistema electoral, o combinándolo con uno proporcional.</p> <p>Puede ser efectivo cuando la población de un grupo particular se encuentra concentrada territorialmente</p>	<p>No asegura el triunfo electoral de los candidatos de los grupos excluidos: presupone que la población minoritaria tenga un voto preferente por los candidatos que presenten tal condición.</p> <p>Puede producir que los distritos aledaños tengan una posición contraria a la de los sectores minoritarios, permeando su voto.</p> <p>Solo puede ser usado para grupos que estén concentrados territorialmente.</p>
Umbrales electorales excepcionales	Modificación del nivel mínimo de apoyo que un partido político necesita para obtener representación en el parlamento; éste se expresa usualmente en el porcentaje de la votación total que obtiene un partido (Reynolds, 2007).	<p>Facilita la obtención de un lugar en el legislativo a partidos minoritarios con baja votación.</p> <p>Amplía la heterogeneidad del espectro político, dando cabida a partidos que representan a grupos minoritarios en el electorado.</p>	<p>Sólo se aplica a los países que tienen umbrales electorales</p> <p>En lugar de impulsar su creación, ya supone la existencia de partidos políticos minoritarios que compiten en las elecciones abiertas.</p> <p>No hay suficiente evidencia internacional para evaluar sus efectos en términos de grupos indígenas.</p>

FUENTE: *Elaboración propia*

III. APRENDIZAJES PARA LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN CHILE

El desarrollo de un debate informado, que tome como premisa la existencia de diversos métodos para promover la participación indígena en el Congreso, con resultados diversos en la consecución de sus fines, es una condición necesaria para la efectividad y la legitimidad de cualquier política orientada a este tema. Esto, por supuesto, en el marco de la obligación de someter cualquier propuesta en esta materia al debido proceso de consulta indígena

La revisión de los mecanismos de representación especial en los parlamentos realizada en este documento tiene el objetivo de identificar cuáles han sido los mecanismos utilizados a nivel internacional tal y cómo han sido definidos por la literatura especializada, así como describir los casos donde han sido utilizados para promover en particular la presencia de representantes de los pueblos indígenas en los poderes legislativos. A partir de ello es posible encontrar lecciones que pueden servir de referencia para informar el debate público que se lleva a cabo en Chile, incluyendo la discusión e identificación de propuestas y demandas por parte de las propias comunidades y organizaciones indígenas. Los aprendizajes de la experiencia internacional pueden ser recogidos por quienes están en posición de tomar las decisiones legislativas y administrativas respecto al futuro de la representación de los pueblos indígenas, pero también por las propias dirigencias de estos últimos. El desarrollo de un debate informado, que tome como premisa la existencia de diversos métodos para promover la participación indígena en el Congreso, con resultados diversos en la consecución de sus fines, es una condición necesaria para la efectividad y la legitimidad de cualquier política orientada a este tema. Esto, por supuesto, en el marco de la obligación de someter cualquier propuesta en esta materia al debido proceso de consulta indígena, en cumplimiento con los estándares establecidos por el Convenio 169 de la OIT que Chile ratificó el año 2008.

Existe la posibilidad de que en dicha consulta se determine por parte de los pueblos indígenas que la participación en el Congreso no corresponde a un objetivo deseable o prioritario en este momento de acuerdo a sus propios fines, ante lo que podría tomar fuerza la idea de avanzar en mecanismos de participación indirectos, lo que podría justificarse en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas¹⁷. Este documento se ha centrado únicamente en los métodos que buscan asegurar la participación directa en las instancias legislativas de extensión nacional; ahora bien, **de acuerdo a la experiencia internacional, esa no es la única manera de promover la participación política de los grupos indígenas, pues existen casos en los que se ha creado una institucionalidad con funciones legislativas que opera de modo autónomo y/o paralelo al Congreso nacional.** Esta es una política que se ha desarrollado típicamente por los países escandinavos en relación a la participación del pueblo Saami¹⁸: éste tiene una presencia minoritaria en Finlandia, Noruega, Rusia y Suecia, y han desarrollado parlamentos Saami. En el caso del Parlamento Saami noruego, éste cuenta con funciones de administración de fondos destinados a la población indígena, y también cumple la tarea de proponer y discutir iniciativas legislativas de incumbencia para el pueblo Saami. En Noruega existe un

¹⁷ Establecido en el artículo n°3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007.

¹⁸ Una descripción detallada del funcionamiento de los Parlamentos Saami se puede encontrar en el informe elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en conjunto con la Unión Interparlamentaria respecto a esa experiencia: “Los Saami y los parlamentos nacionales: medios de influencia política” (2010).

acercamiento importante entre los liderazgos Saami y los partidos políticos nacionales: estos últimos compiten con sus representantes en los comicios para el Parlamento Saami, cuestión que en Suecia no ha ocurrido por voluntad de las dirigencias indígenas de mantenerse al margen de los distintos poderes del Estado (UIP y PNUD, 2010c).

En concordancia con ello, cabe aclarar que la existencia de un medio como este con que cuentan los pueblos indígenas para participar de las decisiones que les atañen, así como la posibilidad de implementarlos eventualmente para el caso de Chile, no impiden que se pueda desarrollar una discusión respecto a los mecanismos de representación parlamentaria, pues no son mecanismos antagónicos ni mutuamente excluyentes. De hecho, la principal motivación para que esta discusión se lleve a cabo efectivamente en el ámbito local es que los derechos de participación política de los pueblos indígenas que existen en los marcos normativos internacionales, no determinan una fórmula en particular para hacerlos parte de la toma de decisiones, la que debiera implementarse obligatoriamente en distintos contextos. Esta apertura inicial a que sean los propios países los que definan las mejores políticas para la participación indígena debe generar también una amplitud respecto a las alternativas que pueden considerarse al respecto. De esta forma, sin poder aventurar un juicio tajante respecto a cuál mecanismo es el óptimo, sí es posible proyectar su eficacia de acuerdo a la particularidad del contexto electoral y político chileno.

En primer lugar se puede hacer referencia a las cuotas electorales, cuya adopción para la representación de grupos indígenas ha sido escasa en términos de la experiencia internacional. Este mecanismo es ampliamente utilizado para la representación de mujeres porque promueve la inclusión de individuos a todos los partidos políticos en un determinado sistema político, no genera cambios en los sistemas de nominación ni tampoco en los resultados de representación política ideológica. Tampoco son un mecanismo que pueda facilitar la agregación de intereses colectivos por parte de pueblos o comunidades de sus propios representantes. Algo similar ocurre con el redistritaje que requiere que la población que se busca representar esté geográficamente concentrada en localidades que puedan servir como base para diseñar nuevas fronteras de distritos electorales. Este sólo podría ser el caso de alguno de los pueblos indígenas presentes en Chile pero no de su totalidad. La población indígena sí tiene una concentración preferente en zonas del Norte Grande y en la Araucanía, pero, debido a procesos históricos de migración interna existe una gran diáspora, especialmente en el pueblo Mapuche, a lo largo del país. Los indígenas que siguen siendo minoría en la mayoría de distritos electorales quedarían por tanto privados de acceder a representación con este mecanismo. En un sentido similar, la opción poco utilizada a nivel internacional de modificar los umbrales electorales para los partidos de base indígena, impide obtener referencias internacionales para evaluar su efectividad.

Aun cuando todos los mecanismos descritos en este trabajo presentan insuficiencias

de distinto tipo, cabe concluir que los escaños reservados es el que cuenta con más elementos a su favor en comparación a las otras medidas de representación especial. Al ser el mecanismo más utilizado a nivel internacional para fomentar la representación de los pueblos indígenas, cuenta con el valor de que existen numerosas experiencias en su utilización y, por tanto, con numerosos aprendizajes respecto a los detalles de su diseño. En cuanto al modo de integración que favorecen los escaños reservados, cabe apuntar que facilitan la institucionalización de partidos políticos de base indígena, así como una cierta autonomía en la elección de los candidatos a ocupar los asientos en cuestión por parte de las comunidades lo que genera un estímulo para la agregación de intereses, la deliberación autónoma y la representación colectiva. Ello aproxima este mecanismo a un modo de integración de tipo multicultural o también a uno intercultural.

La instauración de escaños reservados para candidatos y candidatas indígenas constituiría un reconocimiento de un derecho a la participación de un grupo amplio de la población que no encuentra vías de acceso a la representación parlamentaria en el funcionamiento regular del sistema electoral. Un argumento central en este punto, y que privilegia la reserva de escaños a nivel parlamentario, es que es el único mecanismo que asegura la representación del grupo en cuestión, dejando aparte el riesgo de que sus candidatos no resulten electos por cualquier motivo. Como se indicó al principio de este documento, todos los proyectos que se han elaborado en el Congreso chileno

han tenido como propuesta la reserva de escaños parlamentarios para los pueblos indígenas: ha sido una política apoyada por los distintos partidos, aunque no ha podido ser materializada. Más importante aún, las propuestas elaboradas por los propios pueblos indígenas para asegurar su representación en el poder legislativo desde hace más de una década han propuesto también el mecanismo de escaños reservados.

Es importante tener en consideración que si bien estas medidas pueden fomentar la representación de los intereses indígenas, ciertos mecanismos que busquen integrar a los pueblos indígenas al Congreso Nacional pueden tener un componente asimilacionista, en tanto promueven la inserción en la toma de decisiones que se realiza *dentro* del Estado. Pese a ello, y como se planteado antes, algunos mecanismos de representación pueden ser más asimilacionistas que otros, así como pueden orientarse en mayor o en menor medida por un modo de integración multicultural dependiendo de su lógica de funcionamiento, diseño específico e implementación en la práctica.

No por reconocerse las ventajas de los escaños reservados respecto a los otros mecanismos descritos en este documento se van a ignorar sus posibles limitaciones o efectos negativos. En efecto, existe la posibilidad de que el número de escaños que se destine a la población indígena sea insuficiente para poder influir de algún modo en la toma de decisiones dentro del parlamento, o que no refleje la proporción de los sectores indígenas

en la población nacional¹⁹. Estas limitaciones igualmente debieran tenerse en consideración para intentar evitar sus consecuencias. De la misma forma, el efecto de este mecanismo en el funcionamiento del sistema político, en las dinámicas de representación de los pueblos indígenas, así como en las dinámicas políticas internas de participación y liderazgo dependerá de los detalles del diseño del mecanismo. Materias como quiénes y cómo podrán votar para elegir a representantes que ocuparán los escaños reservados (si sólo los indígenas o todos los electores), si los electores indígenas tendrán que optar entre votar por escaños reservados o por escaños generales, si los escaños serán asignados por un criterio puramente numérico de votos y población o existirá alguna definición por zonas del país o que permita que todos los nueve pueblos existentes en el país tengan representación, son todos temas que pueden generar efectos importantes y diferentes. Ciertamente uno de los posibles efectos de la instauración de escaños reservados es que permitan la presencia de representantes indígenas en el Congreso al mismo tiempo que aumentan divisiones o fraccionalismo entre distintos pueblos y comunidades. La experiencia

¹⁹ Debido a la carencia de un registro censal que esté validado no es posible determinar, sea el método que se utilice, el peso demográfico de la población indígena en Chile, o bien desglosarlo según distintas unidades territoriales. La encuesta CASEN del año 2011 contiene un ítem de auto-identificación con pueblos indígenas; ahora bien, las categorías incluyen los nueve pueblos reconocidos por la Ley Indígena, dejando aparte a otros que podrían integrarse dentro de esa categoría para los registros estadísticos nacionales. En ese sentido, el censo permite acceder de manera más fiel a la heterogeneidad de grupos indígenas que existen en la población, cuya proporción es determinante al asignar cuotas, asientos reservados o modificar los distritos electorales con el propósito de aumentar la representación indígena a nivel parlamentario.

comparada permite entender que dependiendo el tipo de diseño, los escaños reservados pueden ser un complemento que potencie la representación colectiva de los pueblos manteniendo incentivos para que partidos políticos tradicionales busquen el apoyo electoral y presencia de candidatos indígenas en sus filas, o por el contrario, generar especies de ghettos electorales que pueden legitimar una continua exclusión.

Durante el 2014 instituciones académicas y centros de pensamiento han comenzado a abordar estas preguntas sobre los detalles técnicos específicos que una medida de escaños reservados podría tener en el contexto chileno. El Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales, el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Fundación Chile 21 han propuesto fórmulas concretas para el diseño de esta medida en el país. La propuesta elaborada por el CEP (2014), por ejemplo, propone número de escaños en cada una de las cámaras, su distribución territorial, tipo de padrón electoral entre otras materias.

En este escenario de apertura a la discusión, la participación política de los sectores indígenas ha estado en la palestra, sin aparecer como un tema prioritario en la agenda pública, empero. Ante dicha apertura este informe busca ser un insumo para el debate que se pueda llevar a cabo respecto al tema en cuestión. La representación indígena en los poderes legislativos ha sido impulsada por Estados en distintas regiones del mundo y en contextos sociopolíticos también variados, y las experiencias locales han entregado modelos y precauciones para el

diseño de políticas de representación especial.

El contexto de reformas políticas en la Estructura del Estado, y la elaboración de una nueva Constitución son un escenario privilegiado para discutir los temas de reconocimiento, participación y representación de los pueblos indígenas en Chile. La aprobación de un mecanismo de cuotas de género dentro de tales reformas muestra una intención efectiva por integrar a amplios sectores de la sociedad que históricamente se han encontrado sub-representados en los espacios de deliberación pública. En el mismo sentido, destaca la propuesta emanada de la **Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional** sobre autonomía territorial para los pueblos indígenas a nivel de los gobiernos regionales. Ambos ejemplos expresan una actitud de apertura en distintos actores de la política nacional de avanzar en la discusión sobre la representación indígena. Es fundamental poder incorporar en las decisiones que se tomen al respecto los aportes que puedan entregar, en primer lugar, los pueblos indígenas en sus perspectivas sobre la participación política, y en una segunda instancia, la información y las posturas que otros actores de la sociedad civil puedan entregar al debate.

La representación en el Congreso Nacional no es un mecanismo excluyente o alternativo a otros mecanismos que buscan asegurar espacios de participación y representación en otras esferas del Estado, o que reemplace la existencia de un espacio autónomo de deliberación. Entre septiembre de 2014 y enero de 2015 se realizó en el país un proceso de consulta donde una de

las dos materias sometidas a deliberación fue la creación de los Consejos de Pueblos Indígenas. Esta medida, que fue aprobada en esta instancia, tiene un objetivo distinto a la representación política en el Congreso, el cual es “la representación de los intereses, necesidades y derechos colectivos de los pueblos indígenas ante los organismos del Estado y entidades privadas, constituyendo una instancia de participación y consulta en todos los ámbitos de la Política Pública” (Ministerio de Desarrollo Social, s.f: 2).

Por otro lado, la representación en el Congreso tampoco asegura que los pueblos indígenas puedan incidir en todas las materias que les atañen; antes bien, existen múltiples dimensiones en la dinámica legislativa que pueden beneficiarlos o perjudicarlos en ese sentido, como ha revelado el testimonio de políticos indígenas que han ocupado legislaturas en distintos países del mundo (UIP y PNUD, 2010b). La regulación de ese tipo de factores es crucial para condicionar una participación efectiva, pero se debe comenzar con un proceso de consulta y deliberación que permita reflexionar sí y cómo se puede propiciar el acceso de representantes indígenas al Congreso y en base a qué fines normativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Americas Society (2012). Political representation and social inclusion: a comparative study of Bolivia, Colombia, Ecuador, and Guatemala. Estados Unidos: Fundación Ford.
- Ávila, R. (2007). “Representación de minorías étnicas”, en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bird, K. (2005). “The political representation of visible minorities in electoral democracies: a comparison of France, Denmark and Canada”. Nationalism and Ethnic Politics 11, pp. 425-465.
- Campbell, M. (2007). “The right of indigenous peoples to political participation and the case of Yatama v. Nicaragua”. Arizona Journal of International and Comparative Law 24 (2), pp. 499-540
- Centro de Estudios Públicos (CEP) (2014). “Representación de los pueblos indígenas en el Congreso: preguntas a considerar”. Puntos de Referencia 376, julio 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011). Atlas sociodemográfico de los pueblos indígenas del Perú. Santiago: CEPAL/Fundación Ford.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Santiago: CEPAL.

- Díaz, M. (2012). “La participación electoral indígena: un balance a los retos y posiciones en torno a las propuestas”. Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate. Perú: IDEA.
- Espino, H. (2012). “En torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010”. Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate. Perú: IDEA.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición post-socialista*. Bogotá: Siglo de Hombres Editores.
- Fuentes, C. (2013). “Ciudadanía Indígena: diagnóstico y retos institucionales”. Seminario Internacional Ciudadanía Indígena Retos y nuevos desafíos. Santiago: PNUD/ Fundación Ford.
- Ghai, Yash (2003). *Public participation and minorities*. Reino Unido: Minority Rights Group International.
- Htun, M. & Ossa, J. (2013). “Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender party in Bolivia”. *Politics, Groups and Identities* 1(1)
- Htun, M. (2004). “Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups”. *Perspective on Politics* 2(3), pp. 439-458.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) (2013). *Informe anual: situación de los Derechos Humanos en Chile 2013*. Santiago: INDH.

- Jaramillo, N. & Toro, S. (2014). “Despejando mitos sobre el voto indígena en Chile. Preferencias ideológicas y adhesión étnica en el electorado mapuche”. *Revista de Ciencia Política* 34(3), pp. 583-604
- Johnson, N. (2006). “El desafío de la diferencia: la representación política de las mujeres y de los pueblos indígenas en Chile”, en Fuentes, Claudio (ed.). *Desafíos democráticos*. Santiago: FLACSO/Lom.
- Joseph, P. (2008). “The maori seats in parliament”, en *Working Papers*, n°2. Nueva Zelanda: New Zealand Business Roundtable.
- Jouannet, A. (2011). “Participación política indígena en Chile: el caso mapuche”. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. Bolivia: Fundación Konrad Adenauer.
- Krook, M. & O’Brien, D. (2010). “The politics of group representation: quotas for women and minorities worldwide”. *Comparative Politics* 42 (3), pp. 253-272.
- Kymlicka, W. (2007). “Multiculturalismo”. *Diálogo Político*, año XXIV, n°2, junio 2007. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Lublin, D. (2008). “Race and redistricting in the United States: an overview”, en Handley, Lisa; Grofman, Bernard (eds.). *Redistricting in comparative perspective*. Nueva York: Oxford University Press.
- Meer, N. & Modood, T. (2012). “How does interculturalism contrast with multiculturalism?”. *Journal of Intercultural Studies* 33(2) , pp. 175-196.

- Millaleo, S & Valdés, M. (2014). “Mecanismos de Representación Política y Pueblos Indígenas en Chile”. *Programa de Derechos Indígenas Fundación Chile 21 N°1/ 2014*

- Ministerio de Desarrollo Social (s.f). Medida Legislativa del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas. Disponible en: <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/doc/ME-DIDALEGISLATIVADELCONSEJOCONSEJOSDEPIN-DIGENAS.pdf>

- Modood, T. (2013). “The strange non-death of multiculturalism”. Max Weber Lecture n° 2013/03.

- Moreno, C. (2007). “La participación política de los pueblos indígenas en Colombia”. Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica. Colombia: Red Latinoamericana de Antropología Jurídica.

- Noto, G. (2014). Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores

- Penchuleo, L. (2011). “Demandas y estrategias para el ejercicio del derecho a la participación política en el movimiento mapuche: reacción del Estado y estándares internacionales”, en *Desafíos de la participación política indígena y de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Latinoamérica*. Santiago: Universidad Católica de Temuco/Sistema de las Naciones Unidas Chile/Fundación Konrad Adenauer.

- Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Disponible en: <http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile más inclusivo. Santiago: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) & Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2007). Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral. Colombia: Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario/PNUD/IDEA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012). Medición del estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Población Indígena en Chile. Santiago: PNUD/ Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Reynolds, A. (2007). Effective participation through elections: creating the space for minorities and majorities in the political sphere. Holanda: Alto Comisionado sobre Minorías Nacionales, OSCE.
- Reynolds, A. (2006). Electoral systems and the protection and participation of minorities. Reino Unido: Minority Rights Group International.
- Reynolds, A., Reilly, B. & Ellis, A. (eds.) (2008). Electoral system design: The New International IDEA Handbook. Suecia: IDEA International.
- Reynolds, A. (2005). "Reserved seats in national legislatures: a research note". *Legislative Studies Quarterly* 30(2), pp. 301-310.
- Ruiz-Rufino, R. (2013). "Satisfaction with democracy in multi-ethnic countries: the effect of representative political institutions on ethnic minorities". *Political Studies* 61, pp. 101-118.

- Sonnleitner, W. (2013). La representación legislativa de los indígenas en México. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Unión Interparlamentaria, Naciones Unidas, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & FIDA (2014). Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Manual para parlamentarios n° 23. Ginebra: UIP/ONU.

- Unión Interparlamentaria (UIP) & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010a). La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento. México: UIP/PNUD

- Unión Interparlamentaria (UIP) & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010b). La diversidad de los parlamentos: escuchando las voces de las minorías y los pueblos indígenas. Francia: UIP/PNUD.

- Unión Interparlamentaria (UIP) & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010c). Los Saami y los parlamentos nacionales: medios de influencia política. México: UIP/PNUD.

- Van Cott, D. (2005). “Building inclusive democracies: indigenous peoples and ethnic minorities in Latin America”. Democratization 12(5), pp. 820-837.

- Villanueva, A. (2012). “En torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano”. Debates de Sociología, 37, pp. 43-76. Perú: Pontificia Universidad Católica de Perú.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



