

PUEBLOS ORIGINARIOS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

¿Escaños reservados en la Convención Constitucional?

La cuestión relativa a los pueblos originarios excede con creces el tema constitucional, sin embargo, hay ciertas aristas que se relacionan con este. Desde los inicios de la discusión constituyente nacional se ha mencionado la importancia de hacer parte de esta a los pueblos originarios, tanto en su contenido final, como en el proceso formativo de esta. Así, surgió la opción de establecer escaños reservados dentro de la Convención redactora, partiendo desde la base que existe una histórica subrepresentación de los pueblos originarios en las distintas instancias de participación política y democrática de la vida nacional. Se propone que de esta manera la Convención sea efectivamente representativa de la comunidad nacional y que, en ella, se toquen temas relevantes para este grupo.

El concepto de *escaño reservado* dentro de un órgano sujeto a elección popular consiste en un modo de “reservar un porcentaje de espacios institucionales de decisión para ciertos grupos basados usualmente en identidades étnicas, religiosas y/o geográficas”¹. Es decir, se trata de un mecanismo de acción afirmativa que viene a corregir resultados electorales a fin de asegurar una representación buscada para un grupo específico de la población.

Ahora bien, este tipo de mecanismos de representación especial entran en conflicto con los valores de la democracia liberal moderna, ya que, por definición, al ser un mecanismo que actúa *ex post* a la elección, altera los principios de igualdad, neutralidad y universalidad; constituyendo así una excepción al concepto tradicional de representación². Si bien es cierto que, en algún sentido u otro, muchos sistemas electorales producen ciertas correcciones –por ejemplo, el “arrastre” del sistema actual por medio del cual elegimos parlamentarios–, en todos ellos la regla es en las mismas condiciones para todos, y no en base a una característica determinada como la etnicidad. Además,

1 Fuentes, Claudio y Sánchez, Macarena (2018). Asientos reservados para pueblos indígenas. Experiencia comparada. Centro de Estudios Interculturales e Indígenas. Serie Policy Papers N°1

2 Aninat, Isabel y González, Ricardo (2014). Representación de los pueblos indígenas en el Congreso. Preguntas a considerar. CEP. Disponible en https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304100728/pder376_IAninat-RGonzalez.pdf

hay otros mecanismos de acción afirmativa que generan correcciones *ex ante* y que de distintas maneras incentivan y promueven la presencia de grupos considerados en las listas, buscando mejorar sus posibilidades de participación.

No obstante, los escaños reservados parecen ser una propuesta con cierto asidero político. En este documento se revisarán algunas experiencias comparadas de mecanismos especiales de representación de pueblos originarios, tanto para el órgano legislativo como para órganos constituyentes, con el fin de obtener un panorama general del mismo. Luego, se pasará a revisar las propuestas que se han planteado actualmente en la discusión para la configuración de la Convención Constitucional con sus respectivos fundamentos. A partir de lo anterior, concluiremos que la discusión sobre la participación política de los pueblos originarios no se agota en su presencia en la Convención Constitucional y que, de avanzar en el mecanismo de escaños reservados, hay que observar con cuidado los precedentes de legitimidad y resguardo institucional que hoy están en juego.

I. Representación especial de pueblos indígenas a nivel comparado³

En la siguiente tabla veremos algunos casos de países con alta presencia de pueblos originarios en su población, en los que se han establecido distintos mecanismos que buscan reforzar su representación y participación política –ya que no existe un modelo uniforme ni una tendencia clara para lograr este fin–, siendo uno de ellos, por ejemplo, el establecimiento de escaños reservados.

3 Principalmente, en base a los documentos: Aninat, Isabel y González, Ricardo (2014). Representación de los pueblos indígenas en el Congreso. Preguntas a considerar. CEP. Disponible en https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304100728/pder376_IAninat-RGonzalez.pdf; Fuentes, Claudio y Sánchez, Macarena (2018). Asientos reservados para pueblos indígenas. Experiencia comparada. Centro de Estudios Interculturales e Indígenas. Serie Policy Papers N°1; Libertad y Desarrollo (2020). Escaños reservados para pueblos originarios. Temas públicos, 1472(1). Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2020/11/TP-1472-ESCANOS-RESERVADOS.pdf>; Hernández, Rafael (2019). Escaños reservados para minorías étnicas. Experiencia extranjera. Asesoría Técnica Parlamentaria. BCN.

TABLA 1

Países con alta presencia de pueblos originarios y sus mecanismos de acción afirmativa en espacios legislativos o constituyentes.

País	Mecanismo y forma de elección
Nueva Zelanda	<p>Los escaños reservados en el Parlamento para el pueblo maorí datan de 1867.</p> <p>Estos representantes que acceden a los escaños son electos únicamente por votantes maoríes, quienes están previamente registrados como tales.</p> <p>En este país rigen criterios de proporcionalidad, por lo que el número de escaños reservados varía dependiendo del tamaño de la población electoral maorí, es decir, el número de cupos depende de la cantidad de inscritos en el Registro Maorí. No cualquiera pueda ser parte de este Registro y se elige en qué padrón votar. Desde el 2002 hasta la fecha, han tenido 7 escaños reservados de 120 asientos.⁴</p> <p>Estos escaños se mantienen, a pesar de que hoy los maorí cuentan con más representantes que aquellos entregados entre los cupos asegurados.</p> <p><i>En definitiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• 7 de 120 asientos, definidos proporcionalmente.
Colombia	<p>Se establecieron dos escaños reservados en el Senado con la Constitución de 1991. Luego, estos se extendieron a la Cámara de Representantes (diputados), incorporando un escaño reservado, por lo que están presentes en ambas cámaras.</p> <p>En este caso, los candidatos a los escaños reservados son elegidos por el</p>

4 Para ver más: <https://www.parliament.nz/en/>

padrón electoral nacional, es decir, no solo por votantes de los pueblos indígenas.

El número determinado de escaños reservados no sigue un criterio proporcional.

Los escaños reservados solo pueden obtenerlos quienes sean portavoces de la comunidad indígena, hayan ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad, o hayan sido líderes de una organización indígena, lo que debe ser debidamente acreditado.

En definitiva:

- 2 escaños de 102 en el Senado.
 - 1 escaño de 166 en la Cámara de Representantes.
-

Canadá y Australia

A pesar de ser países con una relevante población indígena, **no han establecido** un trato electoral diferenciado.

Perú

En este país tampoco han establecido escaños reservados. Sin embargo, han constituido un sistema de cuotas para pueblos indígenas, donde, en las elecciones regionales y municipales, las listas de inscripciones deben contener un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios.

Lo anterior garantiza la inscripción de representantes de pueblos indígenas a dichas elecciones, pero no les asegura el resultado, por lo que no implica que se configure un sistema de escaños reservados.

Venezuela

Se han establecido **tres escaños reservados** para representantes de las comunidades indígenas del país en la **Cámara de Diputados** del total de 167, quienes son elegidos por todos los electores de la circunscripción geográfica correspondiente.

El número determinado de escaños reservados no sigue un criterio proporcional.

Además de pertenecer a un grupo originario, a los candidatos se les exige poseer la nacionalidad venezolana, hablar la lengua del pueblo al que representan, haber ejercido un cargo de autoridad tradicional, entre otras condiciones establecidas en el Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

En órganos constituyentes: Durante este proceso, realizado en 1999, existieron **3 asientos reservados de un total de 131**.

En definitiva:

- 3 escaños de 167 en la Cámara de Diputados.
 - 3 de 131 en la Asamblea Nacional Constituyente.
-

Bolivia

La Constitución establece *Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesina (CEIOC)*, para las elecciones a la **Cámara de Diputados**, con el fin de representar a poblaciones indígenas que constituyan minorías poblacionales dentro de su departamento, por lo que se rigen según el principio de densidad poblacional en cada uno de ellos. Se establecen solo en el área rural y en aquellos departamentos en que los indígenas constituyan una minoría poblacional.

Siete de los nueve departamentos que constituyen el territorio nacional cuentan con estas circunscripciones especiales, pero eventualmente puede ser modificado después de cada censo.

Estas circunscripciones consideran **7 escaños reservados** para representantes de pueblos originarios del total de 130, constituyendo un 5% de dicha cámara.

En el **Senado no existen asientos reservados** para ellos ni se establecen estas circunscripciones.

La postulación de candidatos a dichas circunscripciones se realiza a través de organizaciones de pueblos indígenas originarios campesinos o de organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional. Entonces, los candidatos pueden presentarse como tales, solo si son respaldados por una organización que cuente con personalidad jurídica, incluyendo partidos políticos.

La ley establece que ninguna persona puede votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una *CEIOC*, es decir, se elaboran dos papeletas diferenciadas y listas separadas de votantes, donde cada votante tiene un solo voto.

En órganos constituyentes: Durante este proceso, el año 2009, existieron **3 asientos reservados** de un total de 255.

En definitiva:

- 7 escaños de 130 en la Cámara de Diputados.
 - 3 de 255 en la Asamblea Constituyente.
-

En suma, es interesante observar como la mayoría de los países que optó por el mecanismo de escaños reservados tendieron más a utilizar criterios de proporcionalidad y un padrón diferenciado como mecanismos de certeza jurídica que, como sabemos, permite entregar confianza en las elecciones.

II. Propuestas para la Convención Constitucional 2021

En nuestro contexto político constituyente, existen dos propuestas sobre la mesa:

TABLA 2 Propuesta de Escaños Reservados promovida por la coalición de Chile Vamos

Propuesta de Chile Vamos

En primer lugar, propone la reserva de 15 escaños garantizados para representantes de pueblos originarios dentro de los 155 constituyentes considerados en la composición total de la Convención.

Se arriba al número de acuerdo a un criterio proporcional entre la población y quienes se encuentran inscritos en el registro de Conadi.

En segundo lugar, propone la construcción de un Padrón Especial Indígena (PEI) administrado por el Servel, en el cual solo las personas que acrediten dicha identidad mediante un certificado emitido por la Conadi podrán inscribirse de forma voluntaria, pero avanzando con posterioridad a la posibilidad de un padrón con autodeterminación, donde quienes a pesar de no tener la calidad indígena acreditada por un certificado Conadi, puedan igualmente inscribirse al PEI.

TABLA 3 Propuesta de Escaños Reservados promovida por la oposición

Propuesta de la Oposición

Se propone la creación de 24 escaños reservados adicionales a la composición original de la Convención, es decir, añadidos fuera de los 155 constituyentes, quedando un total de 179 convencionales.

Este número busca ser proporcional al 13% de la población que, de acuerdo al último Censo, se auto identifica como parte de un pueblo originario.

En segundo lugar, se propone la auto identificación en las propias urnas, sin padrón especial indígena y sin restricción de quien quiera votar por los pueblos indígenas. En la práctica, al momento de votar, los ciudadanos inscritos en el registro electoral podrán elegir si emitir su voto por los candidatos de representantes de pueblos originarios según su propia autoidentificación, o por los candidatos generales que correspondan a su distrito; no por ambos.

Ambas propuestas sostienen que los candidatos a los escaños reservados para constituyentes representantes de pueblos originarios deben acreditar su pertenencia a alguno de estos a través del Registro Conadi y la creación de un distrito electoral único indígena. Esto último se hará reacomodando el número de representantes que elige cada distrito; en el caso de que sea dentro de los 155 convencionales originales se hará procurando que ningún distrito quede con resultados binominales y, en el segundo caso, se hará simplemente constituyendo el nuevo distrito con el número de asientos reservados.

Por último, las distintas propuestas e indicaciones presentadas difieren en la cantidad de escaños por pueblo originario dentro en los escaños reservados. Algunos incluyen a los afrodescendientes, y hasta 6 representantes para el pueblo mapuche, por ejemplo.

III. Fundamentos y razones de estas propuestas

La propuesta de crear en paralelo un Registro Electoral Indígena para la elección de convencionales ocupó como base la Consulta Indígena realizada durante el gobierno de la Presidenta Bachelet. Esta iniciativa fue generada de forma previa a la votación del Proyecto de Ley que crea el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, lo cual da cuenta que los consultados consideran dicha medida como necesaria. Además, modelos internacionales, como el neozelandés, demuestran el éxito de dicha medida, en tanto busca otorgar estándares de seguridad y certeza de la confiabilidad de su aplicación.

Esta medida otorgará mayor libertad a electores de ascendencia indígena que formen parte del Padrón Especial Indígena, quienes podrán optar si votar por los candidatos del padrón electoral general o votar por candidatos pertenecientes a estas comunidades. Por lo demás, todo cambio relevante a nuestro sistema electoral debe velar por la realización de elecciones justas y correctamente efectuadas, propósito que solo es posible de alcanzar siguiendo las normas que regulan esta materia, suprimiendo al máximo posibilidades de fraudes electorales. Esto es lo que se busca al crearse un nuevo padrón.

Por el contrario, la sola autoidentificación en las urnas a la hora de la votación promueve la “etnificación”, es decir, la creación de lo que significa *ser* indígena a partir de incentivos que van aparejados a esto, y no verdaderamente por su identidad y pertenencia⁵. Además, no es capaz de entregar certezas, ya que no hay manera de verificar si el número de papeletas utilizadas en una

elección u otra se configura con la cantidad de personas autoidentificadas, lo que podría generar errores de doble votación.

En segundo lugar, la propuesta de Chile Vamos, que señala que los escaños sean reservados dentro de los 155 convencionales constituyentes, descansa tanto en el acuerdo de los distintos partidos para la reforma constitucional –la cual establece que la elección de los constituyentes se realizará siguiendo las condiciones actuales de elecciones de diputados (fórmula D´Hontt)–, como en el respeto a la voluntad popular en las definiciones del plebiscito del 25 de octubre, donde la gran mayoría votó por el Apruebo y la Convención Constitucional, con conocimiento de que esta se compondría de 155 asientos. Así, cabe recordar que los distintos cambios incorporados que no estaban incluidos en el acuerdo original sobre la composición de la Convención, como la inclusión de independientes y la paridad de género, se hicieron respetando el número de los 155, sin entrar en discusión alguna.

Por el contrario, el fundamento para exigir 24 escaños reservados por fuera de los 155 cupos es el último Censo (2017), donde un 13% de la población se identificó con un pueblo originario. La base detrás de esto sería mantener la proporción entre quienes forman parte de los pueblos originarios y quienes no, lo que perfectamente se puede lograr manteniendo el número original, modificando el número de escaños.

Finalmente, ambas propuestas tienen por fundamento la promoción de la participación política de los pueblos originarios. Otros fundamentos que hasta ahora se han esgrimido, es que sería una reparación histórica frente a la invisibilización institucional.⁶

IV. Los escaños reservados y la participación política

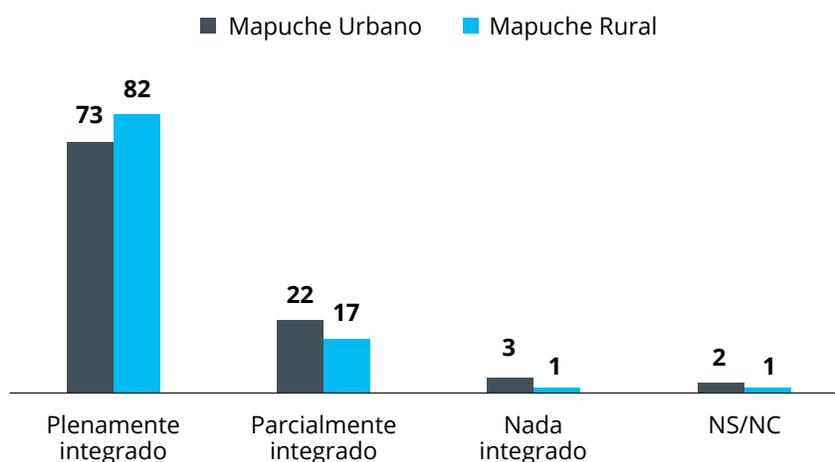
Las nociones de integración, valoración y reconocimiento de los pueblos originarios en la vida común son profundamente relevantes y, al mismo tiempo, es una discusión eternamente pospuesta. Desde un tiempo a esta parte, el diálogo político ha sido poco efectivo en lograr cambios institucionales y sociales que permitan un mayor sentido de pertenencia –más que la sola integración– de los

5 “¿Qué es lo indígena?” Pablo Ortúzar, Columna publicada en diario Pulso, 21/02/2013.

6 Por ejemplo, en: <https://www.senado.cl/respaldo-unanime-a-reforma-que-establece-escaños-reservados-para-pueblos-senado/2020-01-20/152304.html>; <https://www.senado.cl/despachan-reforma-sobre-escaños-reservados-para-pueblos-originarios-e-senado/2020-10-29/230654.html>

pueblos originarios con nuestro país. Así, ciertamente cuestiones como el conflicto en la Araucanía no serán de fácil solución. Por lo mismo, las autoridades debieran enfocarse en sentar las bases de un cambio cultural por medio de nuestras instituciones; de lo contrario, se seguirá tensionando nuestra convivencia. Pero, ¿cómo se relaciona esto con la discusión sobre escaños reservados?

GRÁFICO 1
“¿Diría usted que se siente plenamente integrado/a Chile o más bien parcialmente o nada integrado a Chile?” (%)



Con la búsqueda de soluciones que promuevan una sana vida en común y una mayor interacción, no solo integración, de manera de hacer efectiva la posibilidad de participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional⁷, y, de esta manera, se logre reforzar nuestra comunidad política.

En relación a los pueblos originarios y su participación política, hay dos aspectos en discusión. Una, se refiere al contenido constitucional (¿hay reconocimiento constitucional o no?), que excede el alcance de este documento⁸. Otra, se refiere a la posibilidad de participación de los pueblos originarios en la discusión sobre una nueva Constitución y con qué mecanismos promoverlo.

7 Art. 1º CPR.

8 Sobre esto, el ensayo “Pueblos Originarios y Constitución” [http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/10/ensayo_pueblos_originarios_2.pdf].

Una manera de lograr este segundo propósito es por medio de mecanismos de acción afirmativa donde los escaños reservados son, ciertamente, solo una alternativa de muchas. En efecto, los mecanismos de acción afirmativa vienen a intentar corregir la tensión que se genera entre la noción de igualdad política y condiciones preexistentes de desigualdad social y económica que, muchas veces, dificulta materialmente lo primero. Sin embargo, y a pesar de que el fundamento de justicia y promoción de la participación política es preciso y honorable, creemos que el camino de los escaños reservados no es el indicado, habiendo otras alternativas de acción afirmativa que son menos disruptivos de la voluntad popular.

Adicionalmente, cabe decirse que el mecanismo de escaños reservados está construido sobre un supuesto discutible; a saber, que la relación entre representante y representado estaría dada más bien por la adscripción a ciertos grupos, que por una elección libre, es decir, que por una elección que se hace bajo la premisa de que toda persona participa en igualdad de condiciones de todo proceso electoral a la hora de elegir representantes, y su elección estará basada en sus ideas e incentivos, más que necesariamente la adscripción a un grupo que per se debiera representarlo "mejor". Si queremos hablar de mecanismos de reforzamiento de la participación en política de los pueblos originarios, es necesario dar cuenta que todos aquellos que interfieran con los principios básicos de la democracia son debatibles.

Aún así, de avanzar en la implementación de este mecanismo para la elección de convencionales constituyentes, es indispensable abogar por la certeza jurídica y legitimidad del mecanismo. Lo anterior se logra por dos medios. Primero, a través de la existencia de un padrón indígena especial y diferenciado, que tiene por objeto asegurar que quien haya votado no pueda haber hecho uso de más votos del que legítimamente le corresponde, asegurando imparcialidad y legalidad del proceso. Sobre este punto, sabemos bien que se ha señalado la aparente imposibilidad de generar un padrón por parte del SERVEL, además del escaso tiempo para comunicarle a la ciudadanía la posibilidad de registrarse ante los organismos correspondientes para acceder a este. Sin embargo, creemos que

Segundo, rescatando la importancia primordial del acuerdo previo de los partidos, que fue ratificado y legitimado por la ciudadanía en el plebiscito del 25-O. De lo contrario, ¿por qué no habría de cuestionarse que otros acuerdos se sometieran nuevamente a discusión?⁹, ¿por qué no habría de creer las personas que las reglas del juego pueden constantemente cambiar?

⁹ Solo por dar un ejemplo, el proyecto presentado por la Diputada Camila Vallejo y patrocinado por Alejandra Sepúlveda (FRVS), Camila Rojas (Comunes), Maya Fernandez (PS), Cristina Girardi (PPD) y Pamela Jiles (PH) para eliminar el requisito de los 2/3 .

En efecto, todo lo anterior han sido elementos fundamentales para que los comicios en nuestro país se den de buena fe y con certeza para todos los participantes. En el contexto actual de crisis institucional y de confianza, salvaguardar que una más de ellas caiga bajo el velo de la duda es relevante.