

Mirada pública nº 15



ESCAÑOS RESERVADOS PARA PUEBLOS INDÍGENAS

Ignacio Salazar
Investigador, Instituto Res Publica

I. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el día 23 de diciembre de 2020, incorporó a nuestra Constitución la regulación de la participación de los pueblos indígenas en la elección de Convencionales Constituyentes.¹ Así, se estableció que de los 155 escaños disponibles 17 debían pertenecer a candidatos que fueran parte de algún pueblo indígena. Para ello se sustrajeron ciertos escaños a varios distritos del país, y se les asignaron a los pueblos indígenas. Para estos efectos se entiende que pueblos indígenas son los reconocidos en la Ley 19.253 que reserva escaños para representantes de los pueblos indígenas y resguarda y promueve la participación de personas con discapacidad en la Convención Constitucional.²

Se estableció como requisito que los candidatos de los distintos pueblos indígenas debían acreditar domicilio electoral en diversos lugares dependiendo de cuál es el pueblo a que pertenecen. En el caso de los pueblos Mapuche, Aimara y Diaguita se estableció que los candidatos deben contar con el apoyo de al menos tres comunidades o cinco asociaciones. En el caso de los demás pueblos se dispone que basta el patrocinio de una sola comunidad.³

También se buscó asegurar la «paridad indígena». Para ello se estableció que a cada candidatura que se declarase debía acompañarse una candidatura alternativa del sexo opuesto, cuyo nombre se pone entre paréntesis al lado del nombre del candidato principal en la cédula electoral, de manera que en caso de que uno de los dos sexos resulte con más candidatos elegidos que el otro, se procede a su reemplazo por este suplente a que nos referimos.⁴ Para efectos de esta elección, se considerará indígena a quienes figuren en el padrón a que se refiere la ley sobre sistema electoral.⁵

Una peculiaridad más de esta regulación es que se dispone que los electores indígenas “podrán votar indistintamente por los candidatos o candidatas a convencionales generales de su distrito o candidatos o candidatas indígenas de su propio pueblo”.⁶

Los electores indígenas, entonces, pueden votar por un convencional indígena o no indígena. Los electores no – indígenas, en cambio, solo pueden votar por otro no – indígena. Se observa aquí una diferencia de trato –una discriminación– entre los electores indígenas y los no – indígenas, cuyo fundamento –meramente identitario– es por lo menos discutible.



¹ Se trata de la disposición cuadragésima tercera transitoria de la Constitución Política de la República.

² La ley 19.253, de 5 de octubre de 1993, dispone en su artículo 2º quiénes tienen la calidad de indígena: los hijos de padre o madre indígena; los descendientes de etnias indígenas que habitan el territorio nacional; y quienes mantengan «rasgos culturales de alguna etnia indígena» y que además se auto – identifiquen como indígenas. Se requiere, para acreditar esta calidad, un certificado otorgado por la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena). Para efectos de la elección de convencionales, la calidad indígena también se puede acreditar mediante una declaración jurada de que se cumplen esos requisitos, hecha hasta 45 días antes de la elección.

³ Inciso 4º de la disposición cuadragésima tercera transitoria de la Constitución Política de la República.

⁴ Inciso 8º de la disposición cuadragésima tercera transitoria de la Constitución Política de la República.

⁵ Artículo 33 de la Ley 18.556.

⁶ Inciso 10º de la disposición cuadragésima tercera transitoria de la Constitución Política de la República.

II. VALORACIÓN CRÍTICA DEL MECANISMO DE ESCAÑOS RESERVADOS PARA PUEBLOS INDÍGENAS

Lo último que señalamos en el acápite anterior es una incongruencia que revela el problema de fondo de la regulación que reserva escaños para pueblos indígenas. Sólo un indígena puede elegir si votar por un indígena o un no – indígena; en cambio un no – indígena solo puede votar por un no – indígena. Subyace a esta incongruencia la idea de que los representantes –en este caso los convencionales– deben ser algo así como un espejo de la sociedad. Es decir, si hay tal cantidad de indígenas en la sociedad, debe haber una cantidad proporcional de indígenas que los represente. Es lo que se conoce como representación especular.

Pero esta manera de concebir la representación es problemática. Bien puede ocurrir que un no – indígena represente bien los intereses de un indígena, y viceversa, y lo mismo pasa entre hombres y mujeres, y entre personas de distinta edad, y de diverso nivel socioeconómico. Y también podría ocurrir que un indígena no sea buen representante de una persona de su mismo pueblo, como puede ocurrir que una mujer represente mejor que un varón los intereses de otro varón. Todo lo anterior es un hecho demostrado por la experiencia. Basta pensar en cualquier tema de interés público que sea polémico, como por ejemplo el del aborto. Una mujer que no esté a favor del aborto, probablemente preferirá votar por un varón contrario al aborto, antes que por una mujer que lo promueva. Otro tanto puede decirse de los pueblos indígenas. Y de todas las razones identitarias. Que dos personas compartan un mismo sexo, etnia, orientación sexual o nivel socioeconómico no significa que tengan las

mismas preferencias relativas a los temas de interés general. Esta es la principal crítica que podemos hacer a la regulación que comentamos. Por no comprender adecuadamente el fenómeno de la representación se terminará por torcer la voluntad del electorado de un modo bien poco democrático.

Agreguemos, todavía, que no parece congruente con una visión democrática que se reserven escaños para minorías (sean estas étnicas o de otra clase) puesto que se cae en el “tribalismo identitario”, donde el principal factor a tener en cuenta para tener representación política es pertenecer a determinado grupo identitario, dejando de lado aquello que nos hace pertenecer a la misma comunidad política. De esta manera se dificulta el desarrollo de proyectos comunes, puesto que solo se vela por el propio grupo de interés, posponiendo el interés general. Hay que pensar que los representantes de los pueblos indígenas deberán votar propuestas que no solo se refieren a su etnia, sino a todo el país, y además de modo duradero en el tiempo, porque se trata de un proceso que busca elaborar una nueva Constitución Política, lo cual debiera implicar a todos los chilenos en lo que tenemos en común.⁷

Por otra parte, salta a la vista que una de las dificultades aparejadas a la representación especular es que se pone en peligro la idoneidad y la eficacia de la representación misma. Que dos personas pertenezcan a un mismo grupo identitario no significa que piensen lo mismo en



⁷Una muestra de que la política basada en la identidad dificulta la elaboración de proyectos políticos comunes es que, en otros países, no solo se reservan escaños para pueblos indígenas, sino también para grupos con otras fuentes de identidad, como puede ser la identidad lingüística (Croacia, Rumania, Eslovenia, Polonia, Kosovo) o la identidad religiosa (Medio Oriente, Sur de Asia). Si se adopta la política de reservar escaños por grupos identitarios será cada vez más difícil tomar las decisiones que afectan a todos con criterios que miren al interés general o al bien común. Se alimentará el espíritu faccioso. Además de lo dicho, es muy criticable que para el caso particular del pueblo Chango se haya establecido (inciso 2º de la disposición cuadragésima tercera transitoria de la Constitución) que basta para ser candidato la mera solicitud de calidad indígena presentada ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

materias políticas. Así, una persona de una raza no necesariamente es el mejor representante de otra persona de su misma raza. Lo mismo ocurre entre un hombre y una mujer. Pensemos en un tema delicado como el aborto. Una mujer que considera que el aborto es un crimen atroz probablemente preferirá votar por un hombre contrario al aborto, antes que hacerlo por una mujer que sea favorable a él.

Por otra parte, se puede decir que también se afecta el principio democrático fundamental de la igualdad del voto toda vez que el voto indígena pasa a valer más que el voto de un no – indígena, en aquellos lugares donde la población indígena mayor de 18 años es muy minoritaria (como la región de Coquimbo, donde es un 8,3 %) y sin embargo tiene derecho también a un escaño, tal como ocurre con otras regiones donde la población indígena es mucho mayor (como por ejemplo la región de la Araucanía, donde se sustrajeron dos escaños, teniendo, proporcionalmente, una población mucho

mayor perteneciente a una etnia indígena). Es decir, ni siquiera se trata igualmente a los distintos pueblos indígenas entre sí. De esta manera vemos que hay una contradicción entre, por una parte, reservar escaños (lo que se justifica si entendemos la representación como representación especular) y el número de escaños que de acuerdo a la población se les dieron a los distintos pueblos indígenas (porque al no respetarse este criterio de proporcionalidad, se abandona la idea de representación especular).

Así resulta de examinar el número de escaños reservados en los diversos distritos, al compararlos con la parte de la población indígena de los mismos, como se puede apreciar en la siguiente tabla⁸:

Otra crítica que se puede hacer al mecanismo establecido es que también hay desigualdad si se compara el valor del voto de algunos pueblos indígenas con el de los no indígenas, puesto que, por ejemplo en el caso de la región de Coquimbo, en el distrito 5º, los pueblos indígenas tienen 1

REGIÓN	Distrito	ESCAÑOS Constitución Política (Art. 141)	Proporción población indígena mayor de 18 años	Disminución por escaños a pueblos indígenas	Escaños después de reforma
ARICA Y PARINACOTA	1°	3	32,9%		3
TARAPACÁ	2°	3	22,6%		3
ANTOFAGASTA	3°	5	13,2%	1	4
ATACAMA	4°	5	18,0%	1	4
COQUIMBO	5°	7	8,3%	1	6
VALPARAÍSO	6°	8	5,9%		8
	7°	8	7,3%	1	7
METROPOLITANA DE SANTIAGO	8°	8	10,5%	1	7
	9°	7	11,3%	1	6
	10°	8	8,3%	1	7
	11°	6	6,6%		6
	12°	7	11,2%	1	6
	13°	5	10,4%	1	4
	14°	6	8,8%	1	5
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS	15°	5	7,1%		5
	16°	4	4,9%		4
MAULE	17°	7	5,1%		7
	18°	4	3,6%		4
ÑUBLE	19°	5	4,6%		5
BIOBÍO	20°	8	9,0%	1	7
	21°	5	12,5%	1	4
LA ARAUCANÍA	22°	4	28,7%	1	3
	23°	7	33,1%	1	6
LOS RÍOS	24°	5	23,5%	1	4
LOS LAGOS	25°	4	26,8%	1	3
	26°	5	24,7%	1	4
AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO	27°	3	25,8%		3
MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA	28°	3	20,6%		3
		155		17	138

⁸Tabla obtenida en el Diario Oficial, martes 29 de diciembre de 2020, que publica el Acuerdo del Consejo Directivo del SERVEL donde se contiene el número de escaños que sustraen a los distintos distritos del país en virtud de la Ley N° 21.298, que otorga escaños reservados a pueblos indígenas.

escaño, para una población indígena mayor de 18 años que es del 8,3%, mientras que en la región del Bío – Bío, por ejemplo, hay 1 escaño para pueblos indígenas en el distrito 21^º, donde la población indígena mayor de 18 años es el 12,5 %, lo que significa que los pueblos indígenas están sobrerrepresentados, valiendo el voto indígena del distrito 5^º más que el voto indígena del distrito 21^º, y ambos más que el de los no – indígenas, porque la población no – indígena en ambos casos es cercana al 90% de la población total y tiene 6 y 4 escaños respectivamente. Es decir, la población no – indígena, siendo prácticamente 9 veces la población indígena, no tiene 9 veces la cantidad de escaños.

Ocurre también que algunas regiones del país, como la región de Arica y Parinacota, que tiene una importante proporción de población indígena, de un 32,9%, no tiene ningún escaño reservado que esté destinado a la representación de la etnia respectiva en ese territorio. Es decir, si antes veíamos que en algunos casos las etnias están sobrerrepresentadas, aquí vemos que ocurre lo contrario. En ambos casos se vulnera el principio democrático fundamental de la igualdad del voto.

A mayor abundamiento, no se puede desconocer que ha habido cierto cálculo detrás de la determinación del sistema de cuotas.⁹ El senador Pedro Araya sostuvo, cuando se discutía este tema: “Si uno agrega a 23 constituyentes a los 155 que hay, es muy difícil que la derecha pueda mantener el tercio que le asegura poder oponerse a ciertas reformas”.¹⁰ La rectitud de intención de los legisladores que diseñaron esta política queda así en entredicho.

III. EXPERIENCIA COMPARADA

En los países que han adoptado algún mecanismo para incluir minorías étnicas en sus parlamentos u órganos legislativos, es usual que se creen distritos especiales para pueblos indígenas, donde solo pueden votar miembros de esos pueblos. Así por ejemplo, en Colombia se establecen distritos virtuales. En la mayoría de los casos, sin embargo, los distritos especiales para indígenas se constituyen en partes específicas del territorio, atendiendo a la mayor concentración de población indígena. En Chile esto último no se hizo, puesto que, como ya advertimos, no se siguió un criterio de proporcionalidad en el sentido de atribuir un número de escaños proporcional a la cantidad de población indígena, y tampoco se siguió un criterio territorial, puesto que, por ejemplo, se dedujo un escaño del distrito 10, ubicado en Santiago, para asignarlo al pueblo Mapuche, que como se sabe no está especialmente concentrado en la Región Metropolitana, mientras que en el distrito 23, de la Araucanía, también se reservó un solo escaño para el mismo pueblo, donde el 33,1% de la población mayor de 18 años es Mapuche.¹¹

En Bolivia, Colombia y Nueva Zelanda ocurre que es el elector quien decide si vota por representantes indígenas o por representantes nacionales.

En Bolivia, para las elecciones de Diputados se establecen circunscripciones indígenas especiales, que agrupan a varias etnias (pues ninguna es muy numerosa), dentro del respectivo departamento. El elector debe decidir si votar en la circunscripción especial o en la circunscripción no especial. Este mecanismo

⁹ Véase en este sentido la columna de opinión de Sergio Muñoz Riveros en El Mercurio de 17 de marzo de 2021.

¹⁰ Tele 13 Radio, 30 de octubre de 2020. Citado por la columna de Muñoz de la nota anterior.

¹¹ Los datos relativos a qué etnia se asignó cada escaño reservado que se sustrajo en cada distrito está en la “Cartilla informativa para candidatura de pueblo indígena”, p.3, disponible en el sitio web del SERVEL. Disponible en:

https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2021/01/Cartilla_Convencionales_Constituyentes_2021_pueblos_indigenas_AT_Vo6012021.pdf. Visitado el día 17 de marzo de 2021 a las 17:21.

no se replica en el Senado, donde en cambio se establece la posibilidad de tener cuotas en las listas de candidatos.

En Colombia, el Senado se compone de 100 miembros más 2 senadores nacionales elegidos en una circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. El elector debe elegir si votar por un candidato de la circunscripción nacional especial, o si hacerlo en la circunscripción no especial.

En Nueva Zelanda, se combinan distritos para electores nacionales. Hay un distrito nacional usado para voto proporcional de los partidos políticos. Además, hay 71 distritos para elecciones uninominales de mayoría simple. Y, por último, 7 distritos para elegir representantes de la etnia maorí. Los electores de ascendencia maorí pueden elegir si inscribirse o no el padrón electoral maorí. Los candidatos de esos distritos deben ser maoríes. Para ello se exige solo la auto identificación.

Es importante considerar que el sistema neozelandés –que inspiró al chileno– no es exactamente igual al nuestro toda vez que allá existe un Partido Maorí, que tiene mucha relevancia, puesto que hasta antes de su creación en 2005, aun existiendo los escaños reservados para ese pueblo, de hecho la votación de los maoríes solía decantarse por el Partido Laborista, compuesto por representantes nacionales, es decir, no indígenas. Una ley relativa al uso del borde costero que impedía a los maoríes optar por títulos de propiedad para atracar alrededor de la línea de costa movió a la formación del Partido Maorí.¹² Con el tiempo, sin embargo, el Partido Maorí ha perdido influencia, y en las elecciones parlamentarias de 2017 el Partido Laborista conquistó todos los escaños reservados a la etnia.¹³ Como se ve, la experiencia maorí confirma lo que más arriba

dijimos. La pertenencia a un mismo grupo identitario no garantiza necesariamente la mejor representación de esas personas.

En Chile esta posibilidad de elegir que venimos describiendo en los tres casos señalados solo se les dio a los electores identificados como indígenas y se privó de ella al resto de los electores. En otros países, como Fiyi, el elector no debe optar puesto que existen dos padrones, y el elector indígena solo vota por un indígena, mientras que el elector nacional solo puede elegir a un representante nacional. En India y México se sigue un criterio territorial: los electores que votan en una unidad electoral especial solo pueden elegir representantes indígenas, con independencia de la etnia a que pertenezca el elector. En este sentido, la fórmula chilena también es una excepción en comparación con la experiencia de otros países, puesto que se mezclaron los criterios de pertenencia a la etnia con el criterio territorial. En definitiva, el sistema chileno de escaños reservados representa una excepcionalidad en la experiencia comparada y muestra que se siguieron parcialmente distintos criterios o principios al momento de establecerlo.



¹² Véase el documento de la Biblioteca del Congreso Nacional, elaborado por la Asesoría Técnica Parlamentaria, en enero de 2019, disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26928/1/SUP119118EscanosReservados.pdf>. Consultado el día 10 de marzo de 2021 a las 09:40 am.

¹³ Ibid. En el mismo sentido: *Democratic decline and democratic renewal. Political change in Britain, Australia and New Zealand*. Cambridge University Press, 2012.

IV. CONCLUSIONES

Recapitulando lo que se ha dicho, podemos concluir que el sistema de cuotas o escaños reservados para pueblos indígenas, establecido para la Convención Constitucional, se propuso como objetivo asegurar la representación de dichos pueblos, intentando seguir la lógica de la representación especular. Sin embargo, dicho modo de comprender la representación es problemático, pues se aleja de la idea de representación, en la que más que importar ciertas cualidades de la identidad del representante, lo relevante es que esté al servicio de los intereses o preferencias del representado. Por lo demás, la lógica de la representación especular se adopta solo parcialmente.

En segundo lugar, hemos visto que el sistema de escaños reservados no es coherente al menos en dos sentidos. En primer lugar porque en algunos distritos se favorece excesivamente a una etnia que no es proporcionalmente relevante en él, y en otros casos porque, siendo la población indígena muy relevante en términos proporcionales en un determinado distrito, no se le asigna ningún escaño reservado. En segundo término, es incoherente por cuanto solo se le da la posibilidad de elegir a los electores indígenas, y no a los electores no – indígenas, si votar o no por un indígena, a diferencia de lo que ocurre en otros países.

En tercer lugar, podemos ver que en Chile no se siguió un criterio territorial para crear distritos especiales, ni tampoco se exploró la vía de crear distritos virtuales para todo el país, a diferencia de otros sistemas consagrados en países con población indígena relevante.

En cuarto lugar, el sistema de cuotas indígenas, sumado a otras políticas que son manifestación del así llamado “tribalismo identitario”, presenta la dificultad de que conduce a que los criterios para decidir cuestiones de interés general o bien común (como lo es especialmente el redactar una Nueva Constitución) respondan a determinados grupos de presión más que a lo que conviene a la Nación toda. Las políticas de Estado, duraderas en el tiempo, serán cada vez más difíciles de llevar adelante si no somos capaces de valorar lo que nos une, más que aquello que nos distingue.

Por último, podemos agregar que aunque se tomen modelos extranjeros como inspiración para aplicarlos en Chile, siempre será importante tener en cuenta la propia historia, y en particular el fenómeno del mestizaje en nuestro país, que no parece haber sido especialmente considerado hasta este momento en la discusión relativa a los escaños reservados para pueblos indígenas. Nunca es aconsejable imitar mecánicamente la experiencia extranjera e implantarla forzosamente en la patria.

 **FACEBOOK** @InstitutoResPublica

 **TWITTER** @i_respublica

 **YOUTUBE** InstitutoResPublica