

Rosa Catrileo Arias

Julio 2025

# Escaños reservados como innovación democrática institucional

*Un análisis del proceso constitucional chileno  
2021-2023*

## Ficha técnica

### Editor

Fundación Friedrich Ebert en Chile  
Hernando de Aguirre 1320  
Providencia  
Santiago de Chile

### Responsable

Dr. Cécilie Schildberg  
Representante de la FES Chile

<https://chile.fes.de/>  
[@feschile](#)

### Edición de contenido:

Christian Sánchez P.  
Director de Proyectos

### Edición de estilo:

Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN 978-956-6410-18-8

Encontrará más publicaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung aquí:  
[↗ www.chile.fes.de/publicaciones](http://www.chile.fes.de/publicaciones)

**Rosa Catrileo Arias**  
Julio 2025

# **Escaños reservados como innovación democrática institucional**

*Un análisis del proceso constitucional chileno  
2021-2023*

# Tabla de contenido

1. Introducción . . . . .	3
2. Situación de los pueblos indígenas en América . . . . .	4
3. La representación indígena en Chile y los escaños reservados en los procesos constitucionales . . . . .	6
4. Escaños reservados para pueblos indígenas en los procesos constitucionales chilenos . . . . .	9
5. Escaños reservados en la Convención Constitucional . . . . .	10
6. Escaños reservados en el Consejo Constitucional . . . . .	13
7. Los escaños reservados como innovaciones democráticas . . . . .	15
Conclusiones . . . . .	17
Referencias . . . . .	19

# 1. Introducción

El presente documento visibiliza la situación de exclusión política en que se encuentran los pueblos indígenas en el contexto americano, la que se reproduce con las mismas características en Chile en razón de la forma en que se concibieron los Estados en la región, los principios fundantes de los mismos y el objetivo de homogenización y asimilación de sus inicios.

Para ello, se desarrollarán brevemente las visiones tras la conformación de los Estados nación y las consecuencias que ellas han tenido para los pueblos indígenas, con especial énfasis en las repercusiones que han generado en la distribución del poder y la representación política en Chile.

Analizaremos cómo el sistema estatal y político chileno ha invisibilizado la presencia indígena en los espacios de toma de decisión política a pesar de las demandas de representación que organizaciones indígenas han reivindicado desde su instalación.

Este texto se aborda, en particular, el paréntesis a esta ausencia que se produjo en los procesos constitucionales de 2021 y 2023, pues en el contexto del estallido y las presiones de líderes y organizaciones de los pueblos originarios, se logró implementar la representación propia a través del mecanismo de escaños reservados. Desarrollaremos para ello las fórmulas utilizadas para acceder a estos escaños en cada proceso con el objetivo de comprender las lógicas subyacentes e identificar posibles aprendizajes respecto de cada una.

Para finalizar, presentaremos argumentos y reflexiones para entender cómo estos mecanismos se transforman en instrumentos que garantizan la representación indígena contribuyendo al abordaje de las causas subyacentes del estado de los pueblos indígenas por una parte y, además, cómo se convierten en mecanismos de participación diferenciados para un ciudadano no individual, sino de naturaleza colectiva que no se deben desechar y que constituyen una innovación para Chile.

## 2. Situación de los pueblos indígenas en América

Existen hasta hoy, en América, numerosos pueblos indígenas (en adelante, e indistintamente, “PP. II.”) que viven y conviven dentro de los límites territoriales de los distintos Estados latinoamericanos. Esta realidad, sin embargo, no fue reconocida ni recogida al momento de la conformación estatal. En efecto, los Estados americanos se instauraron sobre la ficción de identidades uninacionales, sobre la base o la idea de un mestizaje excluyente de la diferencia, que ocultaba bajo la figura del mestizo, la asimilación forzada de los pueblos originarios (Castellanos, 2000), encubriendo así una exclusión social racializada de los indígenas (Muriillo y Quintero, 2022).

La idea de abandonar la diversidad indígena y avanzar hacia la de unidad nacional para la instalación estatal trajo como consecuencia la institucionalización del racismo americano, convirtiéndolo en una forma solapada de racismo que no se percibe pero existe. Este racismo americano, adopta, además, un carácter estructural. Se origina en los sistemas de opresión colonial y esclavitud que perpetuaron la dominación y la explotación de personas y pueblos americanos y africanos traídos como esclavos a este continente, de manera que la noción de Estado moderno incluyó en el diseño de sus instituciones y estructuras sociales la lógica de la negación de la alteridad, por un lado, y la segmentación de la sociedad, por el otro (Engelman & Radduso, 2020).

En Latinoamérica el racismo se convirtió en “una ideología que justifica el poder étnico y la explotación de los pueblos indígenas por la defensa del linaje y sentimientos de superioridad asociados con la herencia” de los colonizadores (París Pombo, 2002, p. 295). Los indígenas fueron considerados “salvajes” o seres “sin alma” y se fijó como horizonte para la construcción de cada país los ideales o principios europeos, lo que significó “la adopción de un solo modelo cultural, jurídico y político” (Figueroa Huencho, 2020, párr. 14).

La fórmula del modelo estatal, social y político adoptado en la conformación del Estado nación en América ha generado desigualdades y discriminaciones estructurales para los pueblos indígenas arraigadas en las estructuras mismas del sistema político, económico, social y cultural, que se perpetúan a lo largo del tiempo, debido a la falta de cambios sustanciales o de fondo en las estructuras subyacentes que los sustentan (Catrileo, 2023).

Consecuentemente, la existencia y la permanencia de estas desigualdades estructurales han generado una:

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 (Sacks et al., 2015, p. 6).

En la práctica, dicha experiencia desigual se ha traducido, entre otras consecuencias, en la exclusión política, que impide que ciertos grupos –en atención a su condición étnica, religiosa, de género u otra–, tengan voz propia en las decisiones que les afectan. Este tipo de desigualdades o discriminaciones estructurales afectan de manera desproporcionada a los pueblos indígenas producto de su falta de reconocimiento como pueblos y sujetos titulares de derechos colectivos, entre los que se encuentra el derecho de participación y representación política, tal como afirman Fuentes y Sánchez (2018).

La situación de exclusión de la representación política en los espacios de toma de decisión se relaciona, según diversos autores, con la situación de opresión en la que se encuentran, entendiendo esta, como los “impedimentos sistémicos que sufren algunos grupos y que no necesariamente son el resultado de las intenciones de algún tirano” (Young, 2000, p. 74), sino como aquella exclusión estructural inserta en “normas, hábitos y símbolos que no se cuestionan, en los presupuestos que subyacen a las reglas institucionales y en las consecuencias colectivas de seguir esas reglas” (p. 75).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en este punto, ha reconocido estas desigualdades, señalando que la exclusión política y social de ciertos grupos de la sociedad, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, constituye una violación estructural de los derechos humanos, puesto que les impide participar en igualdad de condiciones en la vida política y social de los países. En el caso *Yatama<sup>1</sup> vs Nicaragua* (2005), la Corte identificó discrimina-

<sup>1</sup> Yatama, se define como una “organización etnopolítica regional” que representa a numerosas comunidades indígenas y étnicas de la costa atlántica o Caribe nicaragüense. Dentro de sus objetivos, se incluye la defensa del territorio histórico de las comunidades, promover el autogobierno, forjar la democracia comunitaria en el marco de la democracia, la paz y la unidad del Estado nación nicaragüense.

ción estructural contra los pueblos indígenas en Nicaragua, manifiesta, entre otros factores, en su exclusión política y social, toda vez que la regulación contenida en la ley electoral de Nicaragua N° 331 del 24 de enero del año 2000 sólo permitió la participación en procesos electorales a través de la figura de los partidos políticos, forma de organización impropia de las comunidades indígenas y étnicas de la costa atlántica de Nicaragua, afectando de esa forma la posibilidad de que organizaciones indígenas pudieran participar de los mencionados procesos electorales.

Es importante tener a la vista que se produce un cuestionamiento al carácter igualitario de la representación política cuando hay grupos sociales subalternos que históricamente han estado fuera o excluidos de las decisiones públicas, como ocurre con los pueblos indígenas. En esta situación, los derechos indígenas y, en especial, la demanda de representación política propia en los espacios de toma de decisión buscan, por una parte, revertir los procesos asimilacionistas o de homogeneización instalados con los Estados y, por otra, la preservación y la proyección de la identidad cultural hacia el futuro.

Realizar una exposición de la situación de exclusión social racializada en que se encuentran los pueblos indígenas nos permite, como señalan Wien et al. (2023), describir la escala y la magnitud de la intervención necesaria para interrumpir, en este caso, el *statu quo* del racismo, contextualizar e identificar las expresiones contemporáneas del mismo en los sistemas políticos y de representación, pues la lucha contra este tipo de violaciones requiere de un enfoque a largo plazo y un compromiso de las autoridades para abordar las causas subyacentes de manera de promover cambios significativos en las estructuras políticas económicas y sociales que las sustentan.

### 3. La representación indígena en Chile y los escaños reservados en los procesos constitucionales

La situación de los pueblos indígenas en el Estado nacional chileno no es muy distinta a la descrita para la realidad latinoamericana, siendo consecuencia de la misma herencia colonial y la forma excluyente en que aquel se constituyó.

Bengoa (1999), señala que, si bien durante la Colonia se utilizó el mito del “indio araucano” indómito, su fiereza y la lucha por la libertad contra el invasor español como un argumento para la guerra de independencia chilena, la identidad nacional se construyó bajo el paradigma del desprecio hacia la sangre nativa, la marginación de lo impuro y lo bárbaro, e incluso la inferioridad cultural, ideas que se mantienen hasta el día de hoy. Millaleo (2019), por su parte, reconoce que los pueblos indígenas se encuentran en posiciones asimétricas, cuando se negocian decisiones e implementan políticas, debido a la fragmentación y las relaciones clientelares promovidas por el Estado y los agentes privados, quienes tampoco consideran sus valores e intereses.

Sin perjuicio de lo anterior, Chile ha reconocido la existencia de 11 pueblos indígenas. Su reconocimiento y derechos se encuentran regulados en la Ley 19.253 de 1993, que establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (en adelante “Ley Indígena”), y en instrumentos internacionales que Chile ha ratificado, como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Respecto de la población indígena, según los datos del censo 2017, frente a la pregunta sobre la identificación con un pueblo originario, 2.185.792 personas, es decir, el 12,8% de la población nacional, se declaró perteneciente a algún pueblo indígena. Podemos observar la distribución poblacional por pueblo en el siguiente gráfico:

*Personas que se consideran pertenecientes a un pueblo indígena u originario por sexo, según pueblo*

Tabla 1

Pueblo indígena u originario	Hombres		Mujeres		Porcentaje
	Total	Cantidad	Porcentajes	Cantidad	
Total	2.185.792	1.078.111	49,32%	1.107.681	50,68%
Mapuche	1.745.147	861.241	49,35%	883.906	50,65%
Aymara	156.754	75.785	48,35%	80.969	51,65%
Rapa Nui	9.399	4.408	46,90%	4.991	53,10%
Lican Antai	30.369	14.873	48,97%	15.496	51,03%
Quechua	33.868	16.140	47,66%	17.728	52,34%
Colla	20.744	10.430	50,28%	10.314	49,72%
Diaguíta	88.474	43.360	49,01%	45.114	50,99%
Kawésqar	3.448	1.820	52,88%	1.628	47,30%
Yagán o Yamana	1.600	864	54,00%	736	46,00%
Otro	95.989	49.190	51,25%	46.799	48,75%

Fuente: Censo 2017, INE Chile.

Como podemos apreciar, existe un importante número de personas que se declara perteneciente a un pueblo indígena en el país, sin embargo, ese porcentaje no se ha visto reflejado en la representación y participación política sino hasta los procesos constitucionales de 2021 y 2023.

En efecto, en Chile se ha caracterizado por una ausencia histórica de representatividad indígena en los espacios de poder, no obstante, la presencia de los pueblos indígenas desde la conformación del Estado. El sistema político chileno no ha previsto una representación política diferenciada o especial para los pueblos indígenas en ningún nivel: ni local, ni regional, ni menos nacional, a diferencia de otros Estados que sí han previsto mecanismos distintivos.<sup>2</sup> Un espacio en que se evidencia esta ausencia es, por ejemplo, el Congreso Nacional, ya que esta institución recién eligió al primer parlamentario indígena, Francisco Melivilu Henríquez,<sup>3</sup> perteneciente al pueblo mapuche, en 1924, esto es, más de cien años después de su instalación en el país. Aún más, en los más de 200 años de historia republicana sólo ha habido 11 parlamentarios mapuche.<sup>4</sup>

Podemos afirmar que la ausencia de representantes indígenas en los órganos de deliberación política o de poder es solo una de las consecuencias de la idea del Estado unificado, según la cual existe una sola nación que debe estar representada y en la que por tanto los indígenas se subsumen dentro de ella sin necesidad de representación propia o diferenciada. Bajo esta premisa, se reproduce la exclusión social racializada instalada en la conformación de los Estados latinoamericanos, la que se manifiesta en lo que Quijano (2000), ha denominado como “la colonialidad del poder”.

No obstante este muro de exclusión en el acceso al poder, los indígenas, principalmente mapuche, han demandado representatividad en los espacios políticos democráticos desde el término de la invasión y anexión del Wallmapu al

Estado chileno. Ello condujo a que, durante la primera mitad del siglo XX, surgieran orgánicas preocupadas del despojo de tierras, abusos y atropellos hacia la “raza araucana”, que empujaron, por ejemplo, la elección de diputados mapuche que pudieran representarlos (Foerster y Montecino, 1988).<sup>5</sup> Sumado a lo anterior, se realizaron alianzas con partidos políticos y también muchos indígenas recurrieron a las militancias dentro de los mismos partidos para acceder a la representatividad dentro de leyes electorales que no contemplan la posibilidad de la representación propia hasta el día de hoy.

Esta dinámica no es novedosa y ocurre, como señala Díaz Polanco (2007), cuando grupos subalternos no representados en los gobiernos, reclaman su derecho a participar en los asuntos públicos mediante canales institucionales e informales a fin de demandar y resolver asuntos de su competencia.

Sin perjuicio de las estrategias mencionadas –utilizadas por organizaciones indígenas a lo largo del siglo XX, principalmente, y personas indígenas en el siglo XXI–, la inexistencia en el sistema electoral de medidas que permitan facilitar, promover o garantizar la representación indígena ha mantenido y naturalizado la exclusión de los pueblos originarios del sistema político chileno.

En efecto, y siguiendo con el ejemplo del Congreso Nacional, si bien a este, tal como ya expusimos, en el siglo XX llegaron parlamentarios indígenas, ellos fueron solo excepciones a esta realidad de exclusión. Por su parte, en el siglo XXI también se han elegido parlamentarios pertenecientes a pueblos indígenas pero no necesariamente han llegado con las banderas de la representación propia de sus pueblos. De esta manera, podemos afirmar que al Congreso Nacional han arribado apellidos indígenas más no necesariamente sus causas. Un ejemplo de ello es lo observado respecto de la labor del mismo Francisco Melivilu y luego el diputado Manuel Manquilef quienes “eran, antes que nada, militantes de sus partidos”, en opinión de Foerster y Montecino (1988, p. 90), en tanto Francisco Huenchumilla ha afirmado que su llegada al Congreso no ha sido gracias a las banderas del indigenismo mapuche sino a las de su partido, la Democracia Cristiana (Marileo, 2013), dejando estas posturas en claro que sus intereses como parlamentarios no necesariamente reflejarían las reivindicaciones mapuche.

2 A nivel internacional, la representación política de los PP. II. no se ha configurado bajo la lógica de un solo modelo. En Nueva Zelanda existe el voto indígena que permite tener representantes indígenas en el parlamento; Colombia ha contemplado, también, escaños reservados; en Suiza se ha optado por el reconocimiento del Parlamento Sami; en México se ha establecido la figura del representante indígena en los gobiernos locales. Estas experiencias comparadas evidencian la necesidad de abordar esta temática en nuestro país.

3 Francisco Melivilu Henríquez fue electo diputado en los periodos 1924-1927 por la vigésimo primera circunscripción departamental Llaima, Imperial y Temuco. Fue también electo para los periodos 1926-1930 y 1930-1934 (Biblioteca Nacional del Congreso de Chile, s. f.).

4 Los parlamentarios mapuche han sido: Francisco Melivilu por el Partido Demócrata (1924-1927, 1926-1930, 1930-1934); Manuel Manquilef, por el Partido Liberal Democrático (1926-1930, 1930-1932); Arturo Huenchullán, por el Partido Democrático (1933-1937); Esteban Romero, por el Partido Nacional Cristiano (1953-1957); José Cayupi, por el Partido Nacional Cristiano (1953-1957); Venancio Coñuepán, por el Partido Conservador Unido (1945-1949, 1949-1953, 1965-1968); Manuel Rodríguez Huenumán, por el Partido Demócrata Cristiano (1965-1969); Rosendo Huenumán, por el Partido Comunista (1973-1977); Francisco Huenchumilla, por el Partido Demócrata Cristiano (1990-1994, 1994-1998, 1998-2002); actualmente, senador por el periodo 2018-2026; Emilia Nuyado Ancapichún, por el Partido Socialista (2018-2022, 2022-2026); Ericka Ñanco Vásquez, por el Partido Frente Amplio (2022-2026). No obstante existir hoy también un parlamentario rapanui y otros diágitas se ejemplifica con el caso del pueblo mapuche por ser el más numeroso del país, con orgánicas que históricamente han visto en la representación política una herramienta para dar respuesta a los problemas que enfrentan como miembros de una misma etnia.

5 La Organización Federación Araucana es una de las primeras orgánicas mapuche del siglo XX y en 1924 apoyó la candidatura de Francisco Melivilu resolviendo que:

siendo mapuche este caballero, su candidatura tiene relación con todos los araucanos... y todos los mapuches están obligados a cooperar para que la raza araucana dé un ejemplo público de sus nobles virtudes y por sus verdaderos derechos como legítimos ciudadanos (Diario Austral del 2 de febrero de 1924, como se cita en Foerster y Montecino, 1988, p. 38).

Otra importante organización que tenía interés de representación política fue la Sociedad Caupolicán, siendo uno de sus objetivos la defensa del mapuche.

En este contexto, podemos afirmar que la necesidad de representación no se origina únicamente por la ausencia y exclusión sino también porque el reconocimiento de la calidad de pueblos de los grupos indígenas conlleva el derecho de autodeterminación, que no es otra cosa que el derecho a definir y decidir por sí mismos sobre sus asuntos internos y los que le afecten, y el derecho de participación en las instituciones electivas, de manera que la adopción de mecanismos de representación vendría siendo la garantía de ejercicio de esos mismos derechos (Fuentes y Sánchez, 2018).

En el caso chileno, la representación política propia es también un mecanismo de reparación, especialmente, para la situación del pueblo mapuche por la anexión forzada de su territorio a través de la incursión militar, estando vigentes tratados celebrados entre el pueblo mapuche y el Estado chileno.<sup>6</sup> A mayor abundamiento, una de las conclusiones de la Comisión de Verdad Histórica, creada en 2001, fue que los pueblos indígenas tenían derecho a participar en la formación de la voluntad general de la nación, a través de la elección de sus propios representantes en el Senado y en la Cámara de Diputados (Aninat y González, 2014).

En este sentido, adherimos a lo señalado por Gajardo Falcón (2015), quien afirma que la presencia y la representación política de los pueblos indígenas en los procesos deliberativos contribuyen de manera directa a mejorar la calidad de las decisiones que allí se adopten, pues si su cosmovisión no es integrada de manera eficaz en las esferas de discusión y resolución política, difícilmente se encontrará presente al momento de tomar decisiones de relevancia micro y macrosocial.

Como hemos podido constatar, en Chile existe, por una parte, una exclusión de los pueblos indígenas del poder político y, por la otra, una demanda de ejercicio de ese derecho a través de la representación propia que ha sido desoída e ignorada a lo largo de la historia política chilena hasta el momento de los procesos constituyentes, como a continuación desarrollaremos.

---

<sup>6</sup> De hecho, cuando se produce la anexión del territorio mapuche al Estado chileno a través de la ocupación militar en la denominada "Pacificación de la Araucanía" se encontraba vigente el Tratado de Taphue de 1825.

## 4.

# Escaños reservados para pueblos indígenas en los procesos constitucionales chilenos

Toda la realidad de exclusión de los espacios de decisión política de los pueblos indígenas tuvo en Chile un paréntesis en los procesos constitucionales del año 2021 y 2023, toda vez que en dichos procesos se estableció la representación de estos pueblos a través de la posibilidad de elegir representantes propios, aunque con fórmulas distintas para cada proceso, como más adelante expondremos.<sup>7</sup>

Este paréntesis a la exclusión no surgió por la buena voluntad de los representantes políticos de la época, sino que fue el resultado de la presión política ejercida por distintos actores pertenecientes a los pueblos indígenas en el marco del estallido social chileno del año 2019, aunque también fue la respuesta a esta vieja demanda de representación política que se venía discutiendo incluso en el Congreso, vía mociones parlamentarias o mensajes del Ejecutivo, desde hace ya varios años.<sup>8</sup>

En efecto, la idea de la representación política propia de los indígenas en el sistema democrático chileno ya se había planteado en la discusión del país. Tricot (2018), refiriéndose al caso mapuche, había identificado esta demanda como una “recuperación del territorio político convencional” y posteriormente Pairican (2022), la llamó “la vía gradualista a la autodeterminación”.

En este punto cabe destacar que muchos políticos –actualmente férreos detractores del reconocimiento de la diversidad de pueblos presentes en el Estado y de los derechos diferenciados indígenas en el ámbito político–, años atrás reconocían la necesidad de la representatividad política. Así, por ejemplo, Andrés Jouannet, actual diputado por la región de la Araucanía, afirmaba que una de las aristas pendientes, a partir del reconocimiento que los mapuche ha-

cían de sí mismos, era “la escasa representatividad política que hay del pueblo mapuche en las instancias políticas institucionales formales del Estado chileno” (Jouannet, 2012, p. 109).<sup>9</sup>

Por otro lado, Aninat y González (2014), ya el año 2014 problematizaban la idea de establecer mecanismos de representación especial para los pueblos indígenas en el Congreso Nacional, a propósito de la intención de la presidenta Michelle Bachelet de generar esa discusión. Advirtiendo que estos mecanismos especiales constituían una excepción a los principios de la democracia liberal y al concepto tradicional de representación, analizaban posibles alternativas para su materialización y evidenciaban las dificultades de cada uno de los tópicos a definir para instalar dichos mecanismos de representación.

Además de estas viejas demandas de representación propia y los cuestionamientos a la conformación del Estado sin el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas, el asesinato de Camilo Catrillanca, el caso Huracán y el estallido social chileno fueron elementos importantes para que se produjera la discusión de la necesidad de representación de los pueblos indígenas en el primer proceso constitucional.

7 Existen distintos mecanismos para garantizar la representación indígena en los sistemas políticos y espacios de deliberación; así, por ejemplo, están los mismos asientos o escaños reservados, flexibilización para la entrada en sistemas electorales, distritos electorales especiales, cuotas electorales, etc. Para mayor detalle, Fuentes y Sánchez (2018) y Aninat y González (2014).

8 Francisco Huenchumilla, ya en 1999, por ejemplo, había presentado un proyecto de ley de reforma constitucional que reconocía la existencia de los pueblos indígenas, otorgándoles participación política en el Estado conforme consta en el boletín 2360-07 del 6 de julio de 1999.

9 Andrés Jouannet iba mucho más allá, incluso, pues reconocía el protagonismo del pueblo mapuche en la reivindicación de sus derechos, y afirmaba que desde mediados de la década de 1990 se había iniciado una etapa en que gracias a los avances de los gobiernos democráticos se podía visualizar los avances “contra el racismo arraigado en algunos sectores de la sociedad que no reconocían el carácter pluriétnico de la Nación chilena” (Jouannet, 2012, p. 109), postura que ha variado radicalmente con el paso del tiempo, llevándolo a desconocer este carácter del país y a convertirse en un detractor acérrimo del reconocimiento de la plurinacionalidad del país. Véase entrevista a Jouannet en CNN Chile (s. f.).

## 5. Escaños reservados en la Convención Constitucional

La discusión por la representación indígena en la Convención Constitucional se produjo con posterioridad al denominado Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución del 15 de noviembre de 2019, puesto que en él no se previó la necesidad de dicha representación. De hecho, el acuerdo para incluir la representación de los PP. II. fue el último del proceso de negociación llevado adelante para poder poner en marcha el proceso constituyente, gestándose con posterioridad al denominado “Acuerdo por la Paz”, bajo la lógica, en el contexto político de ese momento, de que sería impresentable no considerar en la Convención a los pueblos originarios (Fuentes, 2020).

De este modo, el acuerdo se materializó en una reforma constitucional contenida en la Ley 21.298, que Modifica la Carta Fundamental para Reservar Escaños a Representantes de los Pueblos Indígenas en la Convención Constitucional y para Resguardar y Promover la Participación de las Personas en Situación de Discapacidad en la Elección de Convencionales Constituyentes, que fue publicada el 23 de diciembre del 2020, un año después del mencionado Acuerdo por la Paz. La aprobación de esta ley fue transversalmente celebrada por las fuerzas políticas presentes en su discusión. El Senador de Urresti (Partido Socialista), quien presidió la Comisión Mixta en que se discutió el mecanismo, afirmó en la discusión en sala que esta ley “supondrá comenzar a saldar las deudas históricas que el Estado de Chile mantiene desde los albores de su vida independiente con los pueblos originarios” (Historia de la Ley 21.228, 2023, p. 412). En tanto, la senadora Luz Ebensperger (UDI), declaraba “había un objetivo en torno al cual todos estábamos de acuerdo, y era que los pueblos originarios debían tener representación en la próxima Convención Constituyente. La diferencia estaba en la fórmula para alcanzar ese objetivo” (Historia de la Ley N° 21.228, 2023, p. 421).<sup>10</sup>

El mecanismo acordado por el Congreso para dar representación a los PP. II. fue el de escaños reservados, garantizando así la presencia de representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional, denominándolos “Convencionales Constituyentes de Pueblos Indígenas”. Se

desechó de esta manera otras opciones, como la de las cuotas electorales, por ejemplo.

Respecto de los pueblos que serían considerados para tener derecho a la representación vía escaños reservados, se resolvió otorgar representación a cada uno de los pueblos reconocidos hasta ese momento en Chile. Así, se establecieron 17 escaños reservados para los diez pueblos indígenas en ese momento reconocidos por la Ley 19.253,<sup>11</sup> que incluye a los pueblos mapuche, aimara, rapanui, quechua, licanantay o atacameño, diaguita, colla, kawésqar, yagán y chango. Para la definición de los escaños se tuvo a la vista el número de personas autoidentificadas como indígenas en el Censo de 2017. La asignación de escaños por pueblos fue la siguiente: al pueblo mapuche, por ser el más grande, siete escaños; al pueblo aimara, dos; y uno para los restantes.

En el caso de los escaños mapuche, la distribución interna fue la siguiente:

*Distribución escaños mapuche*

Tabla 2

Región	Número de escaños
Metropolitana, de Coquimbo, de Valparaíso, del Libertador Bernardo O’Higgins y del Maule.	Un escaño
Ñuble, del Biobío y de la Araucanía	Cuatro escaños
Los Ríos, de Los Lagos y de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	Dos escaños

Elaboración propia con datos del Servel.

<sup>10</sup> Las citas fueron extraídas de la discusión en sala del Senado del proyecto contenido en el informe de Historia de la Ley de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

<sup>11</sup> Hoy son 11 pueblos indígenas los reconocidos puesto que con fecha 19 de octubre de 2023 fue publicada la Ley 21.606 que incorpora el pueblo selk’nam entre las principales etnias indígenas reconocidas por el Estado. Como su reconocimiento fue posterior, este pueblo no contó con representación en la Convención Constitucional.

En el caso de los escaños aimara, la distribución interna fue la siguiente:

### Distribución escaños aimara

Tabla 3

Región	Número de escaños
Arica y Parinacota	Un escaño
Tarapacá y Antofagasta	Un escaño

Elaboración propia con datos del Servel.

En el caso del resto de pueblos indígenas la distribución fue de un escaño para cada uno.

Lo más destacable de la fórmula utilizada para su distribución en este proceso fue que todos los pueblos, independiente del número de ciudadanos autoidentificados y el número de votantes del padrón electoral indígena, tenían garantizada la representación a través del derecho a elegir un representante.

Así mismo, una discusión importante fue la definición de si estos escaños de PP. II. serían o no supernumerarios, es decir, si se sumarían a los 155 convencionales o bien se incorporarían a ellos. En la discusión primó esta última posición, de manera que los escaños de PP. II. en este proceso estaban incluidos en los 155 miembros que conformaban la Convención. Esta opción no estuvo exenta de críticas, por cierto. Claudio Fuentes (2020), afirmó que en este acuerdo no primaron los intereses de los PP. II. sino los cálculos electorales del sector conservador, que esperaba obtener mejores resultados en los candidatos indígenas.

En cuanto a los electores, se creó un padrón especial indígena, a cargo del Servicio Electoral (en adelante, Servel), incluyendo en él, a través de un cruce de datos de distintos servicios públicos,<sup>12</sup> a todos aquellos que figuraban en el Registro Nacional de Calidades Indígenas,<sup>13</sup> además de quienes tuvieran apellidos indígenas evidentes,<sup>14</sup> figuraran en nóminas de beneficiarios de becas indígenas, registro especial indígena para la elección de consejeros indígenas de Conadi, registros de comunidades y asociaciones indígenas y/o registros para la elección de comisionados de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. También se abrió la posibilidad de autoidentificación para aquellas personas

12 Los datos y bases de datos consideradas para formar el padrón electoral indígena estaban a cargo principalmente de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, el Registro Civil e Identificación y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

13 La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena cuenta con una base de datos respecto de todas aquellas personas pertenecientes a pueblos indígenas que han acreditado su calidad de persona indígena conforme lo dispuesto en el artículo nro. 2 y 3 de la Ley Indígena.

15 Los apellidos indígenas evidentes se han ido definiendo en una serie de resoluciones de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Así, por ejemplo, la Resolución Exenta 895 del 18 de junio de 2019, que "Aprueba ampliación base de datos de apellidos mapuche evidentes y deja sin efecto RES. EX. 1.6.16 de fecha 14 de diciembre de 2018". La mencionada resolución contiene un listado de 4.287 apellidos mapuche evidentes que permiten identificar a personas como miembros de dicho pueblo.

que, no figurando en la nómina elaborada por el Servel, se identificaron como electores indígenas previamente al día de la elección dentro de un plazo determinado y cumpliendo con la acreditación o declaración jurada de cumplir los requisitos para ser identificados como indígenas. Esto último fue uno de los principales debates ocasionados para la elaboración del registro. Alihuen Antileo señalaba en una entrevista en agosto de 2020 que la orgánica que representaba esto, es la Plataforma Política Mapuche, proponiendo:

**el auto reconocimiento cultural como el criterio determinante para establecer el padrón electoral nacional indígena.**<sup>15</sup> Así, las y los votantes, al momento de emitir su voto deberán elegir sufragar en el padrón indígena o en el no indígena, teniendo como fundamento el auto reconocimiento y pertenencia cultural a un determinado pueblo indígena (Carvajal, 2020, párr. 8).

Igualmente Claudio Millacura (2020), en la misma entrevista, iba más allá señalando que no prever la posibilidad de la autoidentificación contravenía la regulación internacional en materia de derechos indígenas.

Así, el padrón electoral final identificado por el Servel para la Convención Constitucional fue el siguiente:

### Padrón electoral indígena del Servel

Tabla 4

Pueblo indígena	Número de electores indígenas
Mapuche	1.063.980
Aimara	75.743
Quechua	7.661
Licanantay o atacameño	22.569
Diaguita	53.887
Colla	9.183
Chango	1.951
Rapanui	3.623
Yagán	170
Kawésqar	528
Total padrón indígena	1.239.295

Elaboración propia con datos del Servel.

Para la elección de los convencionales de escaños reservados se creó un solo distrito de carácter nacional, de esta manera se salvaguardó la realidad de Chile, en cuanto a que la presencia indígena está dispersa a lo largo de todo el territorio, de manera que esta definición permitió a los electores indígenas votar por los candidatos y candidatas indígenas de sus pueblos en cualquier lugar del país. En cuanto a la cédula electoral, se creó una papeleta especial, diferenciada para cada pueblo. Surgió así el denominado "voto verde indígena", haciendo referencia al color de la cédula que contenía las candidaturas de escaños reservados de PP. II.

15 En negritas, en el original [N. del E.].

En otro aspecto, se estableció el derecho de opción de los electores indígenas, de manera que estos podían optar por votar indistintamente por los candidatos o candidatas a convencionales generales de su distrito o por candidatos y candidatas indígenas de su propio pueblo.

Finalmente, en cuanto a quienes podían participar como candidatos, se definió que sólo pudieran ser candidatas personas cuya calidad indígena estuviera acreditada ante Conadi, toda vez que se exigió el certificado de calidad indígena y además se debía acreditar domicilio electoral según el pueblo al que se perteneciese.<sup>16</sup> Por otro lado, se estableció un mecanismo que en cierto modo reconocía lo propuesto por Aninat y González (2014), en tanto los candidatos debían contar con el patrocinio de personas o instituciones representativas indígenas, como actualmente lo son las comunidades o asociaciones indígenas, sin embargo, no se abrió la posibilidad de que fueran orgánicas tradicionales las que pudieran patrocinar o nombrar a candidatos a representar a cada uno de los pueblos. Esta definición estuvo en sintonía con lo resuelto por la Corte IDH en el caso Yatama v/s Nicaragua, toda vez que no exigió el acceso de los candidatos solo vía partidos políticos, lo que constituye también una innovación dentro del sistema electoral chileno.

Una vez aprobados los escaños reservados existía la duda acerca de la real intención de participación en las candidaturas y según datos del Servel, estos se reflejaron así:

De estas candidaturas, 50 eran mujeres (53%) y 45 hombres (47%),<sup>17</sup> lo que demuestra la alta voluntad de participar de las mujeres pertenecientes a pueblos originarios, derribando así el mito de que las mujeres indígenas no participan en política.

En cuanto a la participación podemos observar lo siguiente:

**Participación padrón indígena en elección convención constitucional**

Tabla 6

Inscritos padrón Indígena	Votación padrón indígena	Porcentaje de participación
1.239.295	282.069	22.80%

Elaboración propia con datos del Servel.

**¿Número de candidaturas indígenas en duplas?**

Tabla 5

Pueblo indígena	Número de candidaturas en duplas
Mapuche	39
Aimara	18
Quechua	4
Licanantay o atacameño	8
Diaguaita	5
Colla	8
Chango	3
Rapanui	4
Yagán	1
Kawésqar	5
Total candidaturas	95 duplas

Elaboración propia con datos del Servel.

16 Para representar al pueblo aimara y quechua se debía acreditar domicilio electoral en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá o Antofagasta; en tanto, para representar al pueblo mapuche, en las regiones Metropolitana de Santiago, de Coquimbo, Valparaíso, del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Maule, Ñuble, Biobío, de la Araucanía, de los Ríos, de los Lagos o de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo; para el caso del pueblo rapanui se debía acreditar el domicilio no en una región sino en la comuna de Isla de Pascua, diferenciándose así del resto de los pueblos; en tanto, para representar al pueblo licanantay o atacameño, únicamente en la región de Antofagasta; para representar al pueblo diaguita y el colla, en las regiones de Atacama o Coquimbo; para representar al pueblo chango, en las regiones de Antofagasta, Atacama, Coquimbo o Valparaíso; finalmente, para representar tanto al pueblo kawésqar, como al yagán, los candidatos debían acreditar domicilio electoral en la región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

17 Mayor detalle acerca de las candidaturas y resultados electorales en Servicio Electoral de Chile (s. f.).

## 6.

# Escaños reservados en el Consejo Constitucional

Luego del rechazo de la propuesta constitucional elaborada por la Convención Constitucional se generó un ambiente de animadversión contra los derechos de los pueblos indígenas, toda vez que se responsabilizó del rechazo de la propuesta de nueva Constitución a las normas que contenían sus derechos colectivos, en especial, aquella referida a la declaración de Estado plurinacional, al reconocimiento del pluralismo jurídico y la propuesta del establecimiento de autonomías territoriales indígenas como parte de la división político administrativa de un Estado que se declaraba como regional. Este ambiente adverso para los derechos y pueblos indígenas llevó a que una vez aprobada la idea de iniciar un nuevo proceso constituyente por medio de la Ley 21.533, del 13 de enero de 2023, que Modifica la Constitución Política de la República con el Objeto de Establecer un Procedimiento para la Elaboración y Aprobación de una Nueva Constitución, y que surgió después del denominado Acuerdo por Chile, se decidiera a cambiar el sistema de representación de los PP. II. previsto para el proceso constitucional del año 2021.

En ese sentido, el nuevo proceso contemplaba tres órganos, a saber: el Consejo Constitucional, la Comisión Experta y el Comité Técnico de Admisibilidad. Sin embargo, la representación indígena se estableció sólo para el Consejo Constitucional, de manera que ni en la Comisión Experta ni en el Comité Técnico de Admisibilidad se contó con representantes de pueblos originarios, en lo que podemos denominar un primer retroceso respecto del proceso anterior.

En cuanto al mecanismo para acceder a los escaños indígenas, en el proceso constitucional 2023 ya no había una cantidad preestablecida para los PP. II., sino que ella dependería de la cantidad de votos válidos que se obtuvieran en la circunscripción nacional indígena. De este modo, si los votos del padrón electoral indígena en la circunscripción nacional representaban al menos el 1,5% del padrón electoral total nacional, se asignaría un escaño a la candidatura más votada en dicha circunscripción. Si los votos indígenas alcanzaban el 3,5% del total nacional, se elegirían dos escaños, asignando el segundo al candidato del sexo opuesto al del primer escaño para cumplir con las reglas de paridad. Cada incremento de dos puntos porcentuales sobre el 3,5% permitiría la asignación de un escaño adicional, alternando el sexo de la candidatura elegida.

Así, la presencia indígena en el Consejo Constitucional, como señalábamos anteriormente, no estaba garantizada.<sup>18</sup> Esta podía producirse, pero dependía de varios elementos: primero, la votación que se diera en el padrón nacional con voto obligatorio, puesto que respecto de ella debía compararse la votación indígena; segundo, la votación en el padrón electoral indígena; y tercero, el cálculo del porcentaje que ella representaba respecto de la votación nacional. Como podemos observar, si bien el mecanismo utilizado en este proceso fue de escaños reservados, la fórmula para acceder a dichos escaños fue distinta, pues en el proceso 2021 estaba garantizada y determinada su existencia, en cambio en este proceso estuvo sujeta al cumplimiento de barreras de entrada que, en nuestra opinión, fueron discriminatorias y un claro retroceso de lo avanzado.

Otro cambio tiene que ver con la representación de los pueblos, ya que en el proceso de 2023 se optó por el mecanismo de un distrito nacional único que elegía representantes para todos los pueblos y no para cada uno de ellos, como lo fue para la Convención. Así, el nuevo sistema creado en ningún caso permitiría una representación por pueblo puesto que ni siquiera en el supuesto de que todos los electores indígenas hubieran votado en dicha circunscripción era posible acceder a 11 escaños indígenas. Este punto nos muestra nuevamente un retroceso para los PP. II. respecto del proceso anterior.

En cuanto a los electores, no hubo variación toda vez que se utilizó el mismo padrón del proceso 2021, salvo que no se previó la posibilidad de la autoidentificación, lo que claramente contravino las posturas planteadas por indígenas en este punto en el proceso anterior.

Respecto del distrito, el segundo proceso constitucional estableció una única circunscripción nacional de pueblos indígenas, con candidaturas uninominales y una única cédula electoral diferenciada de los consejeros constitucionales generales. Si bien se mantuvo el carácter nacional de la circunscripción indígena, que consideramos un acierto en atención a la realidad de la población indígena del país, en este segundo proceso no se estableció, ni garantizó la representación por pueblos, puesto que las candidaturas serían para representar a todos los pueblos y no a cada uno considerado individualmente. En nuestra opinión, esta fór-

<sup>18</sup> De hecho, la reforma es clara cuando dispone que “el Consejo Constitucional podrá estar integrado” (el destacado es nuestro).

mula fue un desincentivo para gran parte de los electores indígenas pertenecientes a PP. II. menos numerosos porque era casi imposible que tuvieran opción de que un miembro de dichos pueblos fuera elegido para representarlos.

Este desincentivo se grafica en el número de candidatos y candidatas que finalmente se presentó, en comparación al proceso anterior, que tuvo 96 duplas, ya que en el proceso del Consejo Constitucional solo dos personas fueron candidatas para acceder a los escaños reservados y ambas pertenecían al pueblo mapuche, que es el más numeroso y, en consecuencia, el que tenía mayores probabilidades de elegir representantes.

En cuanto al derecho de opción, este se mantuvo tal cual el proceso anterior, lo que es positivo pues no se vulnera el principio de “una persona, un voto” al que hace referencia Aninat y González (2014).

Respecto de los requisitos para las candidaturas, estas debían cumplir casi los mismos que el proceso anterior, salvo el de acreditación de domicilios electorales diferenciados conforme al pueblo del que fuera el candidato o candidata, puesto que se trataba de una única cédula nacional para todos los pueblos. Un avance que podemos reconocer en este proceso fue en los patrocinios exigidos para poder presentar una candidatura indígena, puesto que se abrió la posibilidad de ser patrocinados por organizaciones representativas no inscritas, lo que significa un avance hacia el reconocimiento de las institucionalidades propias de los PP. II.

En este contexto no existían muchas esperanzas de que se desencadenara una gran participación por todos los retrocesos que se habían implementado respecto de la representación indígena, los desincentivos respecto de pueblos menos numerosos que al mapuche por un lado y, por el otro, el hecho de que se diera por cierto que el Consejo Constitucional no tendría representantes de los pueblos originarios. Sin embargo, la votación fue una sorpresa para todos puesto que, más allá de la disminución de candidaturas, casi en un 100% respecto del proceso anterior, se produjo un aumento de la participación y votación en la circunscripción indígena, lo que permitió que Alihuen Antileo Navarrete fuera electo consejero constitucional de pueblos indígenas con más de 165.000 votos, dejando fuera a Julio Marileo Calfuqueo con más de 145.000 votos.

La participación la graficamos en la Tabla 7:

### *Participación padrón indígena en elección del consejo constitucional*

Tabla 7

Inscritos padrón indígena	Votación padrón Indígena	Porcentaje de participación
1.318.212	368.355	27.94%

Elaboración propia con datos del Servel.

Los resultados nos muestran que, no obstante muchos factores de desincentivo y el contexto en contra del “voto verde indígena” igualmente existió el reclamo indígena por la falta de su presencia en el órgano constituyente, dejando en evidencia la necesidad y demanda de representación de los PP. II., en especial, del pueblo mapuche que no se restó del proceso.

## 7.

# Los escaños reservados como innovaciones democráticas

Como hemos podido observar, existe en los pueblos indígenas un interés en participar en los espacios de representación política y así lo han demandado. Sin embargo, también podemos advertir que esas pretensiones chocan con una gran resistencia teniendo en cuenta su exclusión de la distribución del poder, que tiene su origen en la conformación de los Estados, la que muchas veces se realizó bajo la idea de homogeneizar las sociedades con el objeto de fortalecer la idea del Estado uninacional.

Chile, a diferencia de otros Estados que desde hace tiempo se han abierto a reconocer la diversidad étnica existente dentro de sus márgenes estatales, estableciendo mecanismos de acceso a los espacios de toma de decisiones y al poder, se ha negado sistemáticamente a esa apertura, la que se ha visto enraizada en un racismo solapado y estructural que no se ha abandonado, pues aún ni siquiera se ha asumido.

El paréntesis de los procesos constitucionales a esa realidad de exclusión entrañó una luz de esperanza, una señal de apertura, que tal como llegó se ha desvanecido. El denominado “voto verde indígena” no solo permitió el ejercicio del derecho de participación indígena como algo novedoso en la historia nacional, sino que los resultados de la misma, esto es, la inclusión de derechos indígenas en los cimientos del Estado y la república fue, también, la manifestación empírica de un discurso y una lucha contrahegemónica y descolonizadora que representantes indígenas han realizado contra los más de 200 años de exclusión y subordinación.

El avance en los mecanismos de participación indígena previstas en otros Estados, ya sea los escaños reservados en Colombia o Nueva Zelanda, órganos consultivos, como el Parlamento Sami en Suiza o, más recientemente, la incorporación de la figura de los representantes indígenas en los gobiernos locales en México, evidencian la necesidad de que Chile no retroceda en estos mecanismos, sino que los siga desarrollando, puesto que dichos mecanismos no son otra cosa que el establecimiento de puentes necesarios para materializar la participación de los ciudadanos indígenas, no en tanto a sujetos individuales sino como sujetos colectivos titulares de derechos.

Un avance reciente en Chile lo ha dado la municipalidad de Puerto Saavedra que, a fines del año recién pasado, acordó la Ordenanza municipal N°2, del 02 de diciembre de

2024, mediante la cual se crea e implementa un comité de representantes del pueblo mapuche lakkenche denominado “Comité de Pueblos Originarios” integrado por sus instituciones representativas y dirigentes de comunidades, siendo una de sus funciones “representar sus intereses en instancias de decisión” de la comuna, convirtiéndose en una contraparte al quehacer institucional de la municipalidad y otorgando con ello un espacio de representación política local.

Entendidas las innovaciones democráticas como instituciones diseñadas para ampliar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones (Smith, 2009), todas las medidas que garanticen la participación y representación de personas indígenas por sí mismas pueden ser categorizadas bajo dicho concepto. Para lo anterior, sin embargo, no se debe perder de vista que esta ciudadanía no es de naturaleza individual sino colectiva y ese fue, también, un punto histórico de inflexión que los procesos constitucionales instalaron en Chile, tal como mencionó en su momento Claudio Fuentes (2020).

Como hemos podido evidenciar, Chile experimentó un gran avance en los procesos constitucionales con la implementación del mecanismo de escaños reservados de PP. II. Dicha implementación permitió dar respuesta a varias interrogantes y dudas planteadas al momento de discutir la necesidad del sistema político chileno de contar con representación indígena en los espacios de poder. Así, por ejemplo, pudimos apreciar que el Servel tuvo la capacidad de construir un padrón electoral indígena eficaz para que los pueblos originarios pudieran ejercer el derecho de elegir a sus representantes. En otro aspecto, las personas, a pesar de la escasa información y la poca promoción del denominado “voto verde indígena”, ejercieron su derecho a voto en las circunscripciones correspondientes.<sup>19</sup>

19 No se debe obviar que muchos han afirmado que en realidad la participación indígena en el padrón electoral indígena fue baja, así por ejemplo, el Presidente del Consejo Servel cuestionaba el porcentaje de votación expresando que:

se les otorgó a los **pueblos originarios** [en negritas, en el original], un 10,9% de los escaños en base a su población, pero solo votó por ellos un 4,3% del total de votantes efectivos. Un 44,4% de los votantes indígenas optó por votar por convencionales no indígenas. 44.547 votantes indígenas no mapuche eligieron 10 escaños, su voto valió 13,6 veces más que el del votante promedio de la RM. 55 electores yaganos eligieron un escaño, su voto valió más de mil veces que el de los votantes de los distritos de la RM (Emol, 2022, párr. 7).

Al mismo tiempo, se puede afirmar que ambos procesos constitucionales demostraron que existe interés en la participación y la representación indígena tanto para ser candidatos o candidatas, como para votar y elegir a dichos representantes. En cuanto al voto propiamente tal, la instalación del derecho a opción en ambos procesos, esto es, que los indígenas pudieran optar por votar por un candidato de su distrito general o por un candidato del distrito indígena, garantizó que los electores indígenas no rompieran el principio de “una persona, un voto”, discusión planteada por Aninat y González (2014).

La instalación de los escaños reservados en ambos procesos constitucionales permitió que Chile, por primera vez en su historia, pudiera no solo tener un par de apellidos indígenas en los espacios de decisión política, sino también abrir una ventana a las banderas de los pueblos indígenas como sujetos colectivos y pueblos titulares de derechos, materializando lo que se conoce como la representación descriptiva que establece que debe existir un cuerpo gubernativo que en su composición corresponda o refleje a toda la nación (Pitkin, 1985, como se cita en Cedillo y Espejel, 2023).

Las fórmulas de definición de los representantes indígenas vía mecanismo de escaños reservados de ambos procesos pueden ser mejoradas a la luz de la experiencia ganada. Así, del primer proceso se debe analizar la fórmula para dar representatividad a pueblos numéricamente pequeños en razón del principio de igualdad y proporcionalidad del voto, en tanto respecto de la fórmula del segundo proceso, es necesario analizar que las barreras de entrada o acceso a los asientos reservados no se conviertan en muros imposibles de cruzar que en los hechos generan sólo una participación en el papel.

# Conclusiones

Como hemos visto, los estereotipos, prejuicios y el racismo estructural han representado factores claves para excluir a los PP. II. en tanto sujetos colectivos de los espacios de poder y representación política.

Si la democracia es entendida como la representación del pueblo, el Estado y la sociedad chilena deben comprender que el pueblo chileno es diverso, multicultural o plurinacional, o como quieran denominar esa diversidad, por lo que la representación indígena es necesaria para fortalecer su democracia, avanzar a una verdadera materialización de los derechos colectivos indígenas y enfrentar las causas sistemáticas subyacentes que han impedido que los pueblos indígenas puedan formar parte del sistema político nacional. En este punto, la decisión política de los sectores dominantes de reconocer a este otro sector no puede ser solo una declaración de buena voluntad, sino que debe incluir la posibilidad cierta de que estos pueblos puedan contribuir con sus visiones al Estado y la definición de políticas del mismo.

La instalación del mecanismo de escaños reservados permitió el reconocimiento de la coexistencia, en el espacio político-democrático, de los que Díaz Polanco (2007), denomina como “subalternos”, provocando un salto de la presencia folclórica, o de la interculturalidad simbólica, a una presencia activa fundada en una interculturalidad crítica promovida desde las bases sociales indígenas que buscan un real acceso a los espacios de toma de decisión política, avanzando de esta manera en un diálogo intercultural efectivo y real y generando interlocutores válidos para ello.

Es un hecho público y notorio, hablando en la jerga del derecho, que existe un problema de diálogo con los pueblos indígenas, tanto por parte del Estado como de la propia sociedad dominante. La democracia, tal como la hemos vivido, no ha sido una herramienta suficiente para dar respuesta a la existencia y a la proyección de las culturas indígenas, de manera que la irrupción de los pueblos en los procesos constitucionales chilenos se configuró solo como una interrupción del statu quo del racismo estructural y la exclusión racializada, proyectándose como una posible respuesta a la asimilación forzada que han vivido y como un mecanismo para ejercer el derecho de autodeterminación.

Así las cosas, el establecimiento de los escaños ha sido una implementación exitosa de un mecanismo que permite avanzar en el cambio de las estructuras o procesos democráticos. Asumir, reconocer y convertir en un activo social la enorme heterogeneidad del país se convierte hoy en una meta importante. Los mecanismos utilizados en los procesos constitucionales, uno en mayor medida que el otro, permitieron visualizar por primera vez que los pueblos indígenas no son más “los otros”, sino que forman un componente importante de una sociedad plural.

Finalmente, sigue plenamente vigente la afirmación de Aninat y González (2014), de lo imperativo para Chile de avanzar de una vez por todas en un proceso que permita establecer algún tipo de mecanismo de representación especial para los pueblos indígenas cuyo objetivo central permita considerar efectivamente los intereses y las perspectivas de estas minorías en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional, pudiendo otorgar al fin una respuesta estatal a una situación de discriminación sistemática, soportada históricamente por comunidades desventajadas e invisibilizadas, asegurando de forma permanente su participación en el sistema político.

Tal como han señalado Millaleo y Valdés (2014), de no avanzar en un proceso de esas características, se seguirá perpetuando un sistema conformado por representantes no indígenas, que no logran representar los intereses de estos pueblos, ya sea por discrepancias en los enfoques políticos, o bien, porque sus motivaciones responden a razonamientos paternalistas o asistencialistas, o sencillamente porque la alineación natural de estos representantes respecto de las elites sociales a las cuales pertenecen terminan produciendo desconfianzas explícitas respecto de los conflictos etnonacionales.

Hasta los procesos constitucionales, teníamos un sistema político que había desconocido al sujeto colectivo de los pueblos originarios, pretendiendo integrar con ello sólo al individuo indígena dentro del sistema de la sociedad mayoritaria. De continuar desatendiendo la realidad de los PP. II. y su exclusión del sistema democrático y político, como actualmente está ocurriendo, se seguirán manteniendo los patrones de dominación y subalteridad que no

son otra cosa que violaciones estructurales a los derechos que el mismo Estado ha reconocido, desafectando la adhesión de los pueblos indígenas a los sistemas democráticos y contribuyendo a que se desechen las vías institucionales para plantear sus reivindicaciones y demandas.

Finalmente, un desafío pendiente para analizar los reales alcances o impactos de la presencia indígena en los debates constitucionales, es conocer y estudiar cuán efectiva es la representación indígena en los espacios de poder, de manera de visualizar si efectivamente su presencia permite mejorar las condiciones de exclusión que justifican la implementación de mecanismos que garanticen su participación. Sobre todo, teniendo presente que respecto del sistema político existe un cuestionamiento a esa estructura de poder instalada en el Estado colonial por las élites aristocráticas que siguen gobernando hasta hoy.

## Referencias

- Aninat, I. y González, R.** (2014, julio). Representación de los pueblos indígenas en el Congreso. Preguntas a considerar. *Puntos de referencia*, 376. Centro de Estudios Públicos [edición online].  
[https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/pder376\\_IAninat-RGonzalez.pdf](https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/pder376_IAninat-RGonzalez.pdf)
- Bengoia, J.** (1999). Historia de un conflicto: el Estado y los Mapuches en el siglo XX. Editorial Planeta Chilena.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile** (s. f.). *Francisco Melivilu Henríquez* [Reseñas biográficas parlamentarias].  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Francisco\\_Melivilu\\_Henr%C3%ADquez](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Francisco_Melivilu_Henr%C3%ADquez)
- Carvajal, C. (2020, 14 de agosto). Autoidentificación: el concepto olvidado en la propuesta de padrón electoral indígena. *Diario UChile*.  
<https://radio.uchile.cl/2020/08/14/autoidentificacion-el-concepto-olvidado-en-la-propuesta-de-padrón-electoral-indígena/>
- Castellanos Guerrero, A.** (2000). Antropología y racismo en México. *Desacatos* (4), 53-79.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2000000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2000000200005&lng=es&tlng=es)
- Catrileo Arias, R.** (2023). Los pueblos indígenas y las violaciones estructurales de derechos humanos en la jurisprudencia del sistema interamericano: aplicabilidad al caso Mapuche en Chile [Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho, mención Derecho Público, Universidad de Chile]. Repositorio académico de la Universidad de Chile.  
<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/196376>
- Cedillo Delgado, R. y Espejel Mena, J.** (2023, 19 de abril). Representación política indígena en los municipios del Estado de México. Una mirada intercultural. *Ius Comitalis*, 6 (11), 7-26. Universidad Autónoma del Estado de México.  
<https://doi.org/10.36677/iuscomitalis.v6i11.18473>
- CNN Chile** (s. f.). Andrés Jouannet: “Este es un mal proyecto constitucional, muy malo” [Video]. Youtube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=W-a3mm9NdSU>
- Díaz Polanco, H.** (2007). Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia. Siglo XXI.
- Emol** (2022, 26 de febrero). Presidente del Servel: “La Convención fue electa con desigualdades graves en el voto que ponen en duda su origen democrático”.  
<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/02/26/1047841/servel-igualdad-voto-convencion.html>
- Engelman, A. y Radduso, D.** (2020, agosto). El racismo como forma de organización social: el COVID-19 en los barrios populares. *Inclusive, la revista del Inadi*, 1 año 1, 26-34.  
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/01/inadi-revista-inclusive-n1-092020.pdf>
- Figuroa Huencho, V.** (2020, 20 de junio). Racismo estructural en Chile: expresiones institucionales de la discriminación contra los pueblos indígenas [Columna de opinión]. *Ciper Chile*.  
<https://www.ciperchile.cl/2020/06/20/racismo-estructural-en-chile-expresiones-institucionales-de-la-discriminacion-contra-los-pueblos-indigenas/>
- Foerster, R. y Montecino, S.** (1988). Organizaciones, líderes y contiendas Mapuches: (1900-1970). Ediciones CEM.  
<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/122502>
- Fuentes, C.** (2020, 19 de diciembre). Escanos reservados, o la política en la medida de lo posible. *Ciper Chile*.  
<https://www.ciperchile.cl/2020/12/19/escanos-reservados-o-la-politica-en-la-medida-de-lo-posible/>
- Fuentes, C. y Sánchez, M.** (2018). Asientos reservados para pueblos indígenas: Experiencia comparada. *Policy Papers*, 1. Unidad de Políticas Públicas, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas.  
[https://www.academia.edu/37013900/Asientos\\_reservados\\_para\\_pueblos\\_ind%C3%ADgenas\\_experiencia\\_comparada](https://www.academia.edu/37013900/Asientos_reservados_para_pueblos_ind%C3%ADgenas_experiencia_comparada)
- Gajardo Falcón, J.** (2014, julio). Estudio comparado de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre representación política en contextos multiculturales. *Revista de Derecho, Escuela de Postgrado* (Universidad de Chile), (5), 180-188.  
<https://doi.org/10.5354/rdep.v0i5.35840>
- Historia de la Ley N° 21.228** (2023, 26 de noviembre). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.  
[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/75657/1/documento\\_7831\\_1717018720787.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/75657/1/documento_7831_1717018720787.pdf)
- Jouannet V., A.** (2012). Participación política indígena en Chile: El caso Mapuche. En V. H. Cárdenas, A. Fernando, A. Jouannet, G. Padilla, L. Maldonado, V. H. Jijón, C. Soberanis, F. Reyes, J. Ospina, E. Salmón. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina* (pp. 93-138). Konrad Adenauer Stiftung.  
[https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_30932\\_1.pdf/5d6fad04-f6ec-e564-55e2-c6841cfc243f?version=1.0&t=1539664446132](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_30932_1.pdf/5d6fad04-f6ec-e564-55e2-c6841cfc243f?version=1.0&t=1539664446132)
- Marileo Calfuqueo, J.** (2013). *La educación intercultural bilingüe en Chile y sus protagonistas: Significados y perspectivas* [Tesis para optar al grado de Magíster en Educación con mención en Currículum y Comunidad Educativa, Universidad de Chile]. Repositorio académico de la Universidad de Chile.  
<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/133791>
- Millaleo Hernández, S.** (2019). Colonialismo, racismo ambiental y pueblo Mapuche. *Revista Anales de la Universidad de Chile*. Séptima Serie, 16, pp. 269-282.  
<https://doi.org/10.5354/0717-8883.2019.54733>
- Millaleo, S. y Valdés, M.** (2014, octubre). Mecanismos de representación política y pueblos indígenas en Chile. Propuesta N° 1. *Tomando los derechos indígenas en serio. Propuestas indígenas para una democracia plurinacional en Chile*. Programa de Derechos Indígenas Fundación Chile 21 (1).
- Municipalidad de Puerto Saavedra** (2024). Ordenanza N° 02 Intercultural.  
<https://munisaavedra.cl/archivos-municipales/>
- Murillo Moreno, A. y Quintero Corrales, H.** (2022, julio-diciembre). Mestizaje y multiculturalidad: representaciones del racismo estructural. *Perspectivas, Revista de Ciencias Sociales*, 7 (14), 611-650.  
<https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.650>
- Pairican, F.** (2022). La vía política Mapuche. Apuntes para un Estado plurinacional. Paidós.  
<http://dx.doi.org/10.4000/cal.15105>
- París Pombo, M.** (2002). Estudios sobre el racismo en América Latina. *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, 17, 289-310.
- Quijano, A.** (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En *Cuestiones y horizontes. Antología esencial de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. CLACSO.
- . (2005). El “movimiento indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina. *Argumentos* (México D. F.), 19 (50), 51-77.

**Sacks, S., Salas, V. y Silva, V.** (2015, agosto). *Representación indígena en poderes legislativos. Claves desde la experiencia internacional* [Informe]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/representacion-indigena-en-poderes-legislativos-claves-desde-la-experiencia-internacional>

**Servicio Electoral de Chile** (s. f.). Resultados electorales históricos. <https://www.servel.cl/centro-de-datos/resultados-electorales-historicos-gw3/>

**Smith, G.** (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation* [Innovaciones democráticas: Diseñar instituciones para la participación ciudadana]. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>

**Tricot, V.** (2018, febrero). Movimiento Mapuche: recuperando Territorio Político Convencional para el siglo XXI. *Izquierdas* (Santiago) 39, 261-262. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492018000200252>

**Wien, S., Miller, A. L., Kramer, M. R.** (2023, 16 de febrero). Structural racism theory, measurement, and methods: A scoping review [Teoría, medición y métodos de racismo estructural: una revisión exploratoria]. *Frontiers in Public Health*, 11. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1069476>

**Young, I. M.** (2000). Las cinco caras de la opresión (pp. 71-113). En *La justicia y la política de la diferencia* [Traducción de Silvina Álvarez]. Cátedra.

## **Autora**

**Rosa Catrileo.** Magister en derecho público por la Universidad de Chile, abogada por la Universidad Católica de Temuco. Especialista en derechos humanos y pueblos indígenas. Fue electa como constituyente para la convención constitucional en 2021 en representación del pueblo mapuche. Desde 2022 a 2024 fue jefa de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas (UCAI) dependiente del Ministerio de desarrollo social de Chile.

## Escaños reservados como innovación democrática institucional

*Un análisis del proceso constitucional chileno 2021-2023*

Los Pueblos Indígenas en América se encuentran en una situación de exclusión producto de la forma y visiones con las que se instalaron los estados latinoamericanos lo que ha configurado desigualdades estructurales que los han dejado en una situación de exclusión del acceso al poder y representación política.

Chile comparte esa misma realidad respecto de los pueblos originarios presentes en el país. La situación de exclusión tuvo en Chile un paréntesis en los procesos constitucionales del año 2021 y 2023 con el establecimiento del mecanismo de escaños reservados para Pueblos Indígenas, si bien ambos procesos configuraron el mecanismo lo hicieron con fórmulas diversas.

No obstante, lo anterior, ambas experiencias permiten visualizar la necesidad de que estos mecanismos se mantengan dentro del sistema político a fin de dar una respuesta institucional y democrática a las reivindicaciones indígenas y de esa manera avanzar en el cambio del estatus quo de subalteridad y dominación en que se encuentran.

Más información sobre el tema se puede encontrar aquí:

➤ [www.chile.fes.de/publicaciones](http://www.chile.fes.de/publicaciones)