**TEMAS PÚBLICOS**
www.lyd.org
Nº 1557 - 2
18 de agosto de 2022
ISSN 0717-1528

# LA BAJA REPRESENTATIVIDAD DE LOS PROCESOS DE CONSULTA INDÍGENA

- En los últimos siete años se han desarrollado tres grandes procesos de consulta indígena en el país. Pese a sus altos costos y esfuerzos asociados, la participación de los pueblos indígenas en ellos ha sido muy baja, no logrando convocar, en ninguno de los casos, más del 1% de la población indígena del país, poniendo en duda su grado de representatividad.
- Algo similar ocurrió en las últimas elecciones del Consejo Nacional de la CONADI del año 2021, en las cuales votaron alrededor de 11 mil personas de un total aproximado de 250 mil inscritos en el Registro Especial Indígena. Esto se traduce en una participación de alrededor del 4%.
- En la elección de los convencionales, la participación de quienes pertenecen al padrón indígena alcanzó un 23% y, si bien se ubica muy por encima de los niveles mencionados anteriormente, es casi 19 puntos menor al nivel de participación del resto de los chilenos, que llegó al 42%. Además, del total de mesas dispuestas para la elección de los escaños reservados, que ascendía a más de 45 mil, un 87% de ellas reunieron 10 o menos votos.

Uno de los artículos que más discusión ha generado en el proyecto de nueva Constitución es aquel sobre participación indígena. Ello, en virtud del inciso segundo del artículo 191 de la propuesta de nueva Constitución que señala que *"los pueblos y naciones indígenas deberán ser consultados y otorgarán el consentimiento libre, previo e informado en aquellas materias o asuntos que les afecten en sus derechos reconocidos en esta Constitución"*.

Esta redacción genera controversia debido a que se ha interpretado que la consulta y consentimiento indígena sería un requisito adicional para llevar adelante reformas constitucionales al nuevo texto. Una obligación que, además, se sumaría a los otros mecanismos explicitados en la propuesta de nueva Constitución como, por ejemplo, los plebiscitos ratificatorios.

Sin embargo, pese a la relevancia que ha tenido esta discusión, poco se ha reparado en la representatividad y legitimidad que han tenido anteriores procesos de consulta y participación indígena en nuestro país.

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1557 - 2
18 de agosto de 2022
ISSN 0717-1528

## ESCASA PARTICIPACIÓN EN PROCESOS DE CONSULTA

En los últimos siete años se han desarrollado tres grandes procesos de consulta indígena en el país. El primero de ellos corresponde al Proceso Constituyente Indígena llevado adelante por el segundo gobierno de Michelle Bachelet para la elaboración de una nueva Constitución. El segundo, corresponde al proceso desarrollado por el segundo gobierno de Sebastián Piñera para conocer la visión de los pueblos indígenas sobre los cambios que se proponían, en su momento, a la Ley Indígena. El tercero, corresponde al proceso llevado adelante por la Secretaría de Participación y Consulta Indígena de la Convención Constitucional con motivo de la propuesta de nueva Constitución.

Las principales cifras de estos tres procesos fueron las siguientes:

**LOS PROCESOS DE CONSULTA INDÍGENA OBTUVIERON UNA PARTICIPACIÓN MENOR AL 1%**

**Tabla N° 1: N° participantes, N° consultas y participación en procesos de consulta indígena**

| | N° participantes | N° consultas[1] | Participación[2] |
|---|---|---|---|
| Bachelet (2016-2017) | 6.066[3] | 605 | 0,3% |
| Piñera (2019) | 9.043 | 139 | 0,4% |
| Convención Constitucional (2022) | 7.594 | 451 | 0,3% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Desarrollo Social y la Convención Constitucional.

A pesar de que los procesos de consulta indígena recientes tuvieron distintas características y duración -el de la administración Bachelet duró cerca de cinco meses; en el caso del gobierno del Presidente Piñera, que debió suspender el proceso por hechos de violencia, se extendió por casi dos meses; mientras el de la Convención Constitucional duró menos de un mes- la participación fue similarmente baja en cada uno de ellos (ver Tabla N°1).

Respecto al costo de estas consultas, la que tiene datos más concretos fue la realizada durante 2019[4]. De acuerdo a lo informado por el Ministerio de Desarrollo Social, en

[1] Se consideran solo las consultas o encuentros colectivos y no las consultas individuales a través de formularios o internet.
[2] En base a población indígena registrada en el Censo 2017 equivalente a 2.185.792 personas.
[3] El número de participantes informado fue de 17.016 personas. Sin embargo, esa cifra contabiliza más de una vez a aquellas personas que participaron en varios encuentros.
[4] La información disponible de la consulta realizada por la Convención Constitucional es únicamente sobre los gastos comprometidos ($270 millones) y no a recursos ejecutados. Ello pese a que la entonces Presidenta

**TEMAS PÚBLICOS**
www.lyd.org
Nº 1557 - 2
18 de agosto de 2022
ISSN 0717-1528

el proceso de consulta indígena del gobierno del presidente Piñera, el gasto ascendió a más de $1.700 millones[5]. Considerando el número de personas que participaron en aquel proceso, el gasto promedio en el que incurrió el Estado por cada participante fue de $190 mil aproximadamente.

Pese a los altos costos y esfuerzos asociados a la realización de estos procesos, la participación de los pueblos indígenas en ellos ha sido extremadamente baja, no logrando convocar, en ninguno de los casos, a más del 1% de la población indígena del país, una realidad que hace dudar de su grado de representatividad.

**FENÓMENO SE REPITE EN ELECCIONES**

La misma lógica se repite en las elecciones del Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI. En la última, realizada el año 2021, votaron alrededor de 11 mil personas de un total aproximado de 250 mil habilitados inscritos en el Registro Especial Indígena (REI). Esto se traduce en una participación de alrededor del 4%.

Por otro lado, en el caso de la elección de los miembros de la Convención Constitucional, la participación de quienes pertenecen al padrón indígena (y votaron por candidatos de escaños reservados) alcanzó un 23% y, si bien se ubica muy por encima de los niveles mencionados anteriormente, es casi 19 puntos menor al nivel de participación que alcanzó la elección del resto de los convencionales (41,55%). Además, del total de mesas dispuestas para la elección de esos escaños, que ascendía a más de 45 mil, un 87% de ellas reunieron 10 o menos votos.

Estos datos van en línea con los resultados de la última Encuesta Especial del Centro de Estudios Públicos CEP[6], donde solo un 17% de los mapuches urbanos y un 16% de los rurales declararon tener “mucha” o “bastante confianza” en los ex convencionales elegidos bajo escaños reservados, lejos de otras autoridades de su comunidad como el lonko (52%) o el machi (56%).

Además, solo un 3% de estos creen que la creación de una representación política especial debiera ser la forma en que el Estado tendría que reparar o compensar al pueblo mapuche, muy por debajo de otras opciones como la restitución de tierras

---

María Elisa Quinteros señaló que el costo ascendería a $2.400 millones. Ver https://www.pauta.cl/politica/consulta-indigena-financiamiento-mayores-costos-elisa-quinteros

[5] En total sumaron $1.717.568.242

[6] Realizada en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

**TEMAS PÚBLICOS**
www.lyd.org
Nº 1557 - 2
18 de agosto de 2022
ISSN 0717-1528

(30%), el reconocimiento constitucional (19%) y el acceso a educación de calidad (17%).

**REFLEXIONES FINALES**

Es necesario discutir qué materias (reformas constitucionales, leyes, proyectos de inversión) deberán contar con un proceso de consulta o consentimiento indígena previo en el caso de aprobarse la propuesta de nueva Constitución. Los datos presentados dan cuenta que dichos procesos tienen poca participación, por lo que se corre el riesgo de que grupos organizados terminen cooptándolos. Además, debe considerarse el costo en términos de tiempo y gastos en los que deberá incurrir el Estado en la eventual obligatoriedad de estos procesos de consulta, sin que ellos necesariamente aseguren una participación representativa por parte de los pueblos indígenas.

Es por ello que es válido cuestionarse la pertinencia del consentimiento y consulta indígena que presenta el artículo 191 de la propuesta de nueva Constitución. Una reflexión que también puede realizarse en torno a los escaños reservados indígenas, cuya legitimidad se ha puesto en duda a la luz de los resultados de la reciente encuesta del CEP.