

# CUOTA DE ETNIA

## I. Introducción

El proyecto de un Estado-Nación uniforme y homogéneo comenzó a sufrir cambios ante la presencia más activa de los pueblos indígenas en América que, durante los últimos veinte años, impulsaron reformas dentro del marco legal y constitucional en cada uno de los países.

En el campo electoral, por ejemplo, recién a finales de la década de los setenta se reconoce el derecho al “voto facultativo” por parte de los analfabetos que, en su mayoría, constituían los miembros de los pueblos indígenas. En el caso de Ecuador, esta realidad de *discriminación electoral* apenas se supera en 1979, con el retorno a la *democracia* y la vigencia de una nueva constitución política.

En esa trayectoria de avance cualitativo de los pueblos indígenas, es un hecho que la realidad pluricultural comienza a imponerse en todo el Continente Americano, pues, incluso en la Cumbre de los Presidentes desarrollada en México, los mandatarios reconocieron la diversidad cultural así como el aporte de los pueblos indígenas al desarrollo y al equilibrio de la naturaleza. Sin duda, en la década de los noventa es potencialmente “visible” para la sociedad nacional la emergencia de los pueblos indígenas como sujetos sociales y sujetos políticos organizados.

Sin embargo, la *discriminación electoral* aún subsiste cuando los sistemas de *elección* y representación propios de los pueblos indígenas aún no se incorporan como parte normativa complementaria del sistema de *elecciones* en general, que permita alcanzar una real representación que refleje la composición de la sociedad diversa de un país. De hecho, durante los años de “vigencia democrática” latinoamericana, se ha dado la participación electoral individual de algún miembro de los pueblos indígenas que, en las listas de los *partidos políticos*, fueron inscritos como candidatos para atraer los *votos* de estos sectores. Los candidatos indígenas eran utilizados como simples rellenos. Y es durante los últimos años que se va configurando una *participación política* y electoral desde las decisiones y perspectivas colectivas de estas entidades históricas. No obstante aquello, la realidad jurídica de cada país, limita una potencial participación así como un nivel real de representación desde este carácter identitario de los pueblos indígenas comúnmente reconocidos en las legislaciones como grupos “étnicos”. Entonces, bien podemos señalar que la exclusión aún persiste. Veamos algunos casos:

## II. Legislación boliviana

La *participación política* y electoral de los miembros de pueblos indígenas para acceder a los distintos niveles de representación se da por intermedio de los *partidos políticos* que incorporan en sus listas a candidatos indígenas. En el caso boliviano, al igual que los demás países, no se considera un reconocimiento ni en la carta constitucional ni en la legislación secundaria la asignación de escaños por el carácter identitario, ni se

contempla como una representación directa a nivel de representantes “funcionales”. El carácter de “*cuota étnica*” es de una total ausencia. Sin embargo, han llegado a la legislatura por la vía de designación distrital y como candidatos de *partidos políticos*, lo cual significa que, si en un distrito existe una predominante población indígena, podría garantizarse la representación indígena, pero al llegar al Parlamento, por ejemplo, viven la contradicción entre lo que impulsa el *partido político* y lo que impulsan los pueblos indígenas, y la convivencia desde este punto de vista ideológico resulta sumamente difícil.

### III. Legislación mexicana

Es similar a lo que sucede en los demás países de América Latina. La constitución política no contempla un porcentaje determinado de representación indígena tanto al Congreso de la Unión como diputados federales, ni de diputados locales ante los Congresos de los distintos Estados. Igualmente, la participación indígena se da a través de los *partidos políticos*, y las organizaciones indígenas se ven obligadas a “negociar” con el fin de que los miembros de los distintos pueblos indígenas puedan formar parte de la lista de candidatos, ocupando los primeros lugares. Unos se inscriben en el PRI, otros en el PRD. A esto se añade si se trata de lista cerrada o abierta. En el primer caso tendría mayores posibilidades por el “*voto de arrastre*” siempre y cuando esté ubicado en los primeros lugares; en el segundo caso, resulta aún más difícil en virtud del *voto* personalizado que, en muchas ocasiones, debido al acentuado racismo, conlleva pocas probabilidades de ser elegidos. En el caso de ser beneficiados con la designación, comienzan a vivir el conflicto: conforman los bloques de los *partidos políticos* respectivos en cuya agenda no está la prioridad de los pueblos indígenas. La lucha comienza al interior de los bloques y esto desgasta la gestión de los diputados indígenas. Pero la realidad del Estado de Oaxaca, a la que haremos referencia de seguido, permite constatar otras posibilidades que amplían y consolidan la *democracia*. Oaxaca es de una composición pluriétnica y multicultural. En el territorio conviven 15 pueblos indígenas.

Esta realidad se refleja en su legislación pues, en la constitución local se ha establecido el reconocimiento del derecho a ser elegidos por los usos y costumbres de los mismos pueblos, y en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la *elección* y renovación de ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres, cuentan con un procedimiento electoral consuetudinario. Es decir, para la *elección* de las autoridades municipales se ha incorporado el sistema de *elección* que mantienen los pueblos indígenas. Tomando en cuenta esta realidad, el sistema de *elección* consuetudinaria podría ampliarse para el caso de *elección* de los diputados indígenas, cuyo porcentaje o cuota estaría en relación al número poblacional del Estado respectivo. De esta manera, la cuota ya estaría predeterminada. Pero si se sujetan a las *elecciones* universales y secretas, a la hora de la distribución de escaños, la aplicación de la *cuota étnica* es inviable o inmanejable. Por tanto, necesariamente, precisa llevar adelante reformas constitucionales en materia de *elección* y representación.

### IV. Legislación ecuatoriana

Si bien podríamos reconocer como un avance el “voto facultativo de los analfabetos” que en cierta forma tiende a una *democratización del sufragio*, de ningún modo se recoge una ampliación de la misma *democracia* incorporando en los sistemas de *elección* las formas de designación que, de acuerdo a la práctica consuetudinaria indígena, la aplican los pueblos originarios en América. Por ello, la propuesta para contar con representantes de pueblos indígenas ante el Congreso Nacional, previo un sistema de *elección* propio, no fue acogido por la Legislatura.

La reforma aprobada consistió en permitir que la participación electoral se de a través de los *partidos políticos*, *movimientos políticos* y de candidatos independientes. Por esta vía los pueblos indígenas canalizaron la conformación del Movimiento Político Pachakutik, de composición plural y que entraba en el terreno de competición y reglas del juego político tradicionales con los demás *partidos políticos*, y en algunos de los casos llegando a conformar alianzas o coaliciones electorales, fundamentalmente de tendencias de centro izquierda. De hecho, la competición desigual repercute en el número de representantes que se logra alcanzar, pues a la hora de la distribución de escaños, la legislación ecuatoriana no contempla la “cuota” en virtud del carácter “étnico”, sino de la votación obtenida como Movimiento Pachakutik que aglutina a diversos movimientos sociales emergentes, ciudadanos y ciudadanas honestas, en fin, siendo el movimiento indígena su columna vertebral. De esta forma se ha contado con pocos representantes indígenas en la Legislatura y con autoridades de organismos seccionales.

Por otro lado, a nivel de conformación de cuerpos colegiados como “Directorios” en distintas instancias u organismos del Estado, se ha logrado que en la legislación secundaria conste, de manera definida, el número de “representantes por los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y sindicatos” como por ejemplo en el Consejo Superior del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. Sin embargo, esta disposición tampoco garantiza la directa representación indígena puesto que, en la *elección* a través de los colegios electorales que se establecen para el efecto, bien puede llegar a integrar el Consejo Superior un representante no indígena.

En resumidas cuentas, el carácter identitario o étnico, aún no está considerado como una de las condiciones para la asignación de escaños o de cuotas. Además, la aplicación misma sería inviable, pues la realidad es distinta en relación a la cuota que plantean los movimientos u organizaciones de mujeres, hasta llegar a la equidad entre hombres y mujeres. En todo caso, la “*cuota étnica*”, dentro de las *elecciones* generales y universales, no resuelve la necesidad de la representación indígena. En el mejor de los casos podría llegar a ser ínfima, situación que perjudicaría a los pueblos indígenas que en varios países constituyen poblaciones mayoritarias, predominantes o considerables. A efectos de una representación real y de una coherencia con el carácter pluriétnico que reconocen nuestras constituciones políticas, previamente debe darse una reforma política que contemple el carácter identitario como una de las formas de acceso a la representación, sea como legisladores o como consejeros y concejales, por medio de un *sistema electoral* propio de esos pueblos y que coexista con el *sistema electoral* general. Esto implicaría no solo una innovación sino una ampliación y fortalecimiento de la misma *democracia* y un acercamiento a una representación mucho más acorde con la realidad. De hecho, el

número de la representación debería estar determinado complementariamente con el porcentaje poblacional indígena. En este punto cabría señalar que el Parlamento Ecuatoriano acaba de incorporar en la Ley de Elecciones y de descentralización que, en las parroquias rurales donde el cincuenta por ciento de los empadronados estén organizados en comunidades, elijan a los miembros de la junta parroquial, según sus sistemas de *elecciones* y no mediante el conocido *sufragio* universal y secreto. Esto implica que los cinco miembros de las juntas parroquiales donde la población indígena o negra sea mayoritaria, serán elegidos mediante las magnas asambleas.

La incorporación del sistema de *elección* de los pueblos indígenas para elegir a las autoridades de la junta parroquial, puede resultar una base jurídica importante para avanzar en lo relacionado con las autoridades de organismos seccionales y de diputados, y en el caso de que esta vía no sea admitida, se podría intentar la participación mediante distritos electorales, cuyas jurisdicciones comprendan cohesiones territoriales de mayoritaria población indígena, lo cual garantizaría la representación indígena ante el Congreso Nacional.

## V. Legislación colombiana

La Constitución Política admite que “habrá un Numero Adicional de Dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”. En lo referente a la Cámara de Representantes señala que se “elegirá en circunscripciones territoriales y en circunscripciones especiales. (...) La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación (...) de Representantes de los grupos étnicos (...)”. No obstante ser disposiciones avanzadas tienen las siguientes limitaciones:

- 1) Que la representación ante el Senado no tiene relación con el porcentaje poblacional indígena a nivel nacional, esto es del 10 % según los mismos datos oficiales. Es decir, la “cuota” de dos senadores estaría afectando al número de representantes al que tienen derecho los pueblos indígenas.
- 2) Son varios los pueblos indígenas y su representación directa se ve limitada. En todo caso podría ser superado o compensado con las representaciones que se logren por la vía de las circunscripciones territoriales o especiales. Sin embargo, mientras no se incorpore en la legislación el sistema de *elección* de los pueblos indígenas, la participación electoral por la vía de los *partidos políticos* no permitirá la reconstitución de los pueblos ni su desarrollo pues el ideario de los partidos en nada compatibiliza con el ideario de los pueblos indígenas. Son realidades distintas que pueden llegar a ser complementarias y convivir mediante el mutuo reconocimiento. Es el reto que le corresponde a la misma *democracia* para consolidarse.

En todo caso podemos llegar a una comprensión de lo que entenderíamos por *cuota étnica*. El diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas define La Cuota como “Parte determinada y fija que corresponde dar o percibir a cada uno de los interesados en un

negocio, suscripción, empréstito, etc. ... “Dicho de otra manera, por “*cuota étnica*” entenderíamos que es la porción o es la parte o porcentaje que corresponde, en el caso materia del análisis, la representación indígena por el carácter identitario y número poblacional, en directa concordancia con la población nacional o local.

### **Vocablos de referencia:**

Democracia  
Discriminación electoral  
Elecciones  
Representación política  
Voto

### **Bibliografía:**

Burguete Cal, Aracelly: *Experiencias de Autonomía Indígena*, México, 1999.  
Cabanellas de Torres, Guillermo: *Diccionario Jurídico*, 1983.  
*Constitución Política de Bolivia*.  
*Constitución Política de Colombia*.  
*Constitución Política de Ecuador*. Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente, 1998.  
*Constitución Política de México*.  
*Derechos Indígenas en la legislación Oaxaqueña*. Centro de informática legislativa del Congreso del Estado de Oaxaca, marzo de 1998.  
*Derechos de los Pueblos Indígenas*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. España, 1998.  
*Ley reformativa a la ley de elecciones y ley de descentralización*, Quito-Ecuador. Febrero 2000.

Nina PACARI VEGA