



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MINORÍAS INDÍGENAS
EN COLOMBIA, 1991- 2018

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
MAESTRA EN CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA:
LIC. ADRIANA MARCELA CABEZAS MORA

DIRECTOR Y ASESOR:
DR. ISRAEL ARROYO GARCÍA



JUNIO DE 2019

Índice

Agradecimientos	4
Dedicatoria	5
Introducción	6
CAPÍTULO I. REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LATINOAMÉRICA Y ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN COLOMBIA	13
1. Movimiento indígena y contexto de oportunidad política	16
<i>Movilización Indígena en algunos países latinoamericanos</i>	21
<i>Modalidades de Representación indígena en Bolivia, Ecuador, México y Colombia</i>	31
2. Asamblea Constituyente de 1990 en Colombia: actores y debates	44
<i>Constituyentes Indígenas en la Asamblea de 1990</i>	49
Conclusiones	56
CAPITULO II. ¿CONTRAREFORMA? AJUSTES ELECTORALES AL SISTEMA DE PARTIDOS COLOMBIANO	61
1. Los Sistemas Electorales y la Representación Proporcional en Colombia	64
<i>La “llegada indígena” a la competencia electoral-representativa</i>	73
2. Reforma político-electoral del 2003 y del 2009: ¿sistema de partidos representativo o disciplinado?	80
3. Virtudes y Dificultades de la Circunscripción Especial: ¿quién elige a los Representantes Indígenas?	97
Conclusiones	108
III. CONSIDERACIONES GENERALES	110
Bibliografía	115
<i>Anexos</i>	129
<i>Índice Cuadros, tablas y figuras</i>	
Cuadro 1. Derechos constitucionales indígenas en Colombia, Bolivia, Ecuador y México	41
Cuadro 2. Constituyentes elegidos por voto popular para la Asamblea de 1990	50

Cuadro 3. Proyectos en la comisión primera y segunda en la constituyente de 1990	56
Cuadro 4. Candidatos y partidos indígenas en Colombia	75
Cuadro 5. Transformación del sistema electoral de la constituyente a reformas electorales	84
Cuadro 6. Partidos y Movimientos con el nuevo umbral electoral (2%)	86
Tabla 1. Listas de candidatos y partidos participantes al Senado 1991-2002	72
Tabla 2. Candidatos y partidos indígenas al senado periodo 1991 al 2002	73
Tabla 3. Listas de candidatos y partidos participantes al Senado nacional tras la reforma del 2003 y 2009.	88
Tabla 4. Indígenas al senado tras las reformas electorales del 2003 y 2009	91
Tabla 5. Población indígena colombiana distribuida porcentualmente	101
Tabla 6. Porcentaje participación indígena por regiones de 1991 a 1998	103
Gráfica 1. Candidatos indígenas durante el periodo 1991 al 2002 al Senado	75
Gráfica 2. El voto en blanco en la circunscripción del 2006 al 2018	91
Gráfica 3. Caudal electoral indígena antes y después de las reformas electorales	95

Agradecimientos

No hubiera sido posible la culminación de éste trabajo de investigación sin el apoyo institucional y económico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) quien me dio la oportunidad de ser becaria.

Se agradece a la Vicerrectoría de Investigación y estudios de Posgrado (VIEP) por el apoyo otorgado para la conclusión de ésta tesis dentro del programa IV. Investigación y Posgrado, en apoyo a la incorporación de los programas de Posgrado al Padrón Nacional de Calidad.

La tutoría a cargo del profesor Israel Arroyo direccionó el cuestionamiento investigativo incubado por los profesores del Pregrado Francisco Arias y Alexander Ávila; a todos agradezco su valioso aporte académico y las sesiones dedicadas a la problematización y desarrollo de éste.

Por supuesto, a este hermoso país que me brindó la oportunidad de continuar mis estudios de Posgrado, profesores y compañeros de clase, amigos y todo aquel que se cruzó en mi camino durante el tiempo empleado en desarrollar mi trabajo investigativo, ¡gracias!

Dedicatoria

A mis padres Marleny y Luis:

“Como sembréis, recogeréis”.

“Caminante no hay camino, se hace camino al andar”.

Pedro Calderón de la Barca

Introducción

La discusión sobre la representación política se remonta a los griegos, quienes formarían las primeras instituciones representativas tal como ha estudiado el politólogo francés Bernard Manin el origen de las formas de elección de gobernantes por sorteo¹.

Sin embargo, el germen de las instituciones representativas contemporáneas se ubica en los tiempos del absolutismo real y los regímenes autocráticos, como una respuesta de los súbditos ante los excesos de los monarcas, y a su vez , como una vía para contener las pasiones del pueblo².

Aunque la representación política no se origina ni termina en la doctrina liberal, sí es allí donde ha resultado fructífera, caso de la obra del pensador inglés John S. Mill caracterizada por la búsqueda de la mejor forma de gobierno, misma que a su juicio, será la de un gobierno representativo, en donde los parlamentos y senados serán los espacios para el debate público³.

A su vez, Mill evidencia la necesidad de que las minorías se encuentren representadas en condición similar a las mayorías en estos espacios, como condición *sine qua non* para que exista representación política; en adelante la discusión sobre la representación de las minorías la continúan pensadores como Hanna Pitkin, Dieter Nohlen y Arend Lijphart.

Pitkin reflexiona sobre los tipos de representación política, y Nohlen considera la representación según el tipo de sistema electoral. Lijphart por su parte, enfatiza en que la representación proporcional favorece a las minorías en sociedades étnicamente conflictivas.

En su obra de 1967, Pitkin clasifica la representación política formal por dos vías: la procedimental y la sustantiva. La primera alude al número y características de los representantes elegidos, y la segunda considera la relación existente entre representante y representado en cuanto a la agenda a debatir⁴.

Nohlen clasifica los sistemas electorales según dos principios de representación: el mayoritario que buscará una cantidad suficiente de escaños para formar gobierno y tomar decisiones, y, el proporcional que buscará ser espejo de la ciudadanía. Entonces, la representación depende en gran medida del sistema electoral que permite o no su llegada⁵.

¹ Manin, *Los principios*, 1998.

² Ruiz, *Sesgos*.

³ Mill, *Del gobierno*, 1994.

⁴ Pitkin, *The concept*, 1967.

⁵ Nohlen, *Sistemas* , 1994, p 86-121.

Lijphart le apuesta a la democracia consensual *consociational democracy* en países que presentan conflictos a causa de su diversidad étnica y social; destaca a su vez, los efectos positivos del sistema proporcional al aumentar la posibilidad de representación minoritaria⁶.

Una de las vías formales para la apertura de acceso a espacios representativos a las minorías políticas y étnicas ha sido la política del multiculturalismo y de la identidad desarrollada por los filósofos canadienses Charles Taylor y Will Kymlicka.

Taylor asume que el reconocimiento de la diferencia va más allá de la visión universalista del liberalismo que busca equiparar los derechos de grupos diferenciales a los de la mayoría, hecho que recaba la identidad de las minorías étnicas moldeadas culturalmente⁷.

Kymlicka por su parte, considera una doble vía para el reconocimiento de las minorías: el multiculturalismo que exige reconocer derechos individuales, y a su vez, la protección de los derechos de las minorías constituidas en formas diversas⁸.

De forma que el multiculturalismo es una vía válida para que el Estado mejore las condiciones participativas de las minorías étnicas a partir de la concepción diferencial de éstas, bajo la categoría de “grupos especiales” con derechos a su medida: especiales.

A partir de esto se aboga por la política gubernamental del multiculturalismo en Canadá hacia 1970, precedida por la estrategia de las acciones afirmativas *affirmative actions* desarrollada en Estados Unidos; ambas con el horizonte del reconocimiento de la diversidad cultural presente en su territorio, y a su vez con la estrategia de dar representación a los grupos minoritarios y étnicos excluidos históricamente de la participación institucional.

Bajo esta discusión política y académica, la estrategia mediante la cual los países latinoamericanos reconocen escenarios de representación y participación a las minorías étnicas indígenas se acoge a la estrategia del reconocimiento pluri y multicultural del Estado por medio de la reforma constitucional; ésta a su vez se enraíza en la movilización social dinámica de aquellas.

Hay que mencionar que la representación de grupos étnicos “indígenas” goza de una reflexión académica amplia desde diversas aristas, entre estas, aquella que considera el reacomodo de las

⁶ Lijphart, *Patterns*, 2012.

⁷ Taylor, *El multiculturalismo*, 1993.

⁸ Propone tres tipos de derechos para los grupos minoritarios: derecho de autogobierno (de las minorías nacionales), los derechos poliétnicos (de las minorías étnicas) y los derechos especiales de representación (atribuidos a ambos grupos). Por tal, se distinguen dos formas de multiculturalismo, el multiétnico y multinacional (Kymlicka, *Ciudadanía*, 2003, p 223).

instituciones políticas para que estos grupos participen formalmente, y otra que privilegia la experiencia social y de resistencia indígena de una forma casuística.

La una y la otra no se excluyen, por lo que en este trabajo se opta por analizar paralelamente ambas vías, sin embargo, se privilegia el reajuste institucional como una – no la única-, estrategia mediante la cual se configura el acceso a instancias representativas a las comunidades indígenas en Colombia, enmarcada someramente en la experiencia de otros países: Bolivia, Ecuador y México para ampliar la mirada del fenómeno.

Inquieta indagar acerca de ¿Cuál es el horizonte de la reforma pluricultural que promueve la representación indígena en Colombia?, y ¿Qué sentido tiene la representación indígena tras reformas electorales posteriores a la constituyente? y, a lo sumo, aproximarnos al cuestionamiento sobre si, ¿Hay representación indígena, o, se trata de un pluralismo de fachada colombiano?

Con esto en mente se estudian varios aspectos:

Por un lado, se rastrea la génesis de la representación minoritaria étnica que en Colombia, viabiliza una modalidad representativa especial para los indígenas. En esta tarea se identifica cual es el peso de los constituyentes indígenas que lograron promover una agenda reivindicativa y representativa en el país, sin dejar de lado su experiencia social y organizativa. En tal proceso, se especifica el significado de la reforma constitucional.

De otra manera, determinar el alcance de la representación indígena en términos procedimentales a partir de la transformación del sistema electoral y de partidos, así como de la competencia electoral indígena en la circunscripción desde la constituyente a hoy día. A su vez, especificar en las virtudes y dificultades de la circunscripción especial para garantizar el acceso de indígenas al senado, en cuanto al diseño de ésta, que le diferencia de las modalidades vistas brevemente en México, Bolivia y Ecuador.

Se considera que la presencia de la minoría en igual magnitud de la mayoría es condición *sine qua non* para que la asamblea sea verdaderamente representativa, siguiendo a Stuart Mill, ésta a su vez, tendrá el desafío de corresponderse con la diversidad social presente en el territorio.

Si bien es cierto, persiste un debate sobre cuál es la pertinencia de legisladores indígenas para representar los intereses de éstas comunidades en cuanto a su agenda, dado que en la expresión de Pitkin, “la sola presencia de representantes no garantiza la representación política ya que no

necesariamente persiguen un mismo interés”⁹; se advierte que el trabajo no especifica sobre qué hacen los indígenas una vez llegan al senado, sino que indaga sobre cómo llegan y cuántos llegan.

De otra manera, se tiene conocimiento de que la problemática de la representación indígena goza de un componente social “desde abajo” importante, más, a dicha esfera no se llega en esta ocasión, ya que preguntas como: ¿Cuál es el proceso a través del cual los representantes indígenas construyen agenda desde la comunidad?, y ¿Cómo funcionan organizaciones indígenas y legisladores indígenas en la construcción de voluntad general?, ameritan un trabajo de campo que no se alcanzó a realizar, pero, se advierte aquí un nicho de oportunidad para una investigación posterior.

En este tenor, la tesis titulada “Representación Política de las Minorías Indígenas en Colombia, 1991 - 2018” consta de dos partes y un balance final.

En un primer momento se considera brevemente la experiencia de la representación en Bolivia, Ecuador, México y Colombia a partir de las aristas de la movilización social y la reforma constitucional. En segundo lugar, se enfatiza la dinámica del sistema electoral a la luz de la reforma constitucional que en Colombia permite la llegada de indígenas al senado de la república; por último, se brinda un balance sobre las virtudes y limitantes de la representación indígena en Colombia a través de la Circunscripción Especial.

Si bien es cierto, la movilización indígena en Bolivia, Ecuador, México y Colombia se ha presentado en coyunturas sociales específicas, convergen todas en el dinamismo social de estas minorías por concretar una agenda reivindicativa que en mayor o menor medida coinciden en que el reconocimiento de la pluri y multiculturalidad del territorio es un peldaño en el camino de la representación moderna, reflejada en la presencia indígena en el congreso.

Encontramos que la reforma constitucional – por medio de constituyentes y proyectos de reforma- que surte la llegada indígena a la representación institucionalizada, existen dos etapas que clasifican el alcance de esta: el estadio inferior de la reforma de tipo pluricultural y multicultural, y el estadio superior de la reforma multicultural e intercultural¹⁰.

De acuerdo a esto, Colombia y México se ubican en el primer estadio, mientras que Bolivia y Ecuador se encuentran en el estadio superior; con esto en mente, el camino de lucha social de los

⁹ Manin, Przeworsky y Stokes, *Elections*, 1999, p 32-34.

¹⁰ Yrigoyen, “Pluralismo”, 2012, p 173-184.

indígenas por su reconocimiento constitucional depende también de instrumentos legales a nivel supranacional y de la estructura institucional a nivel nacional.

En Colombia, el diseño de la modalidad representativa “circunscripción especial” asegura la presencia de legisladores indígenas, aunque el tamaño de ésta resulta mínimo. Sin embargo, al tener en cuenta el peso demográfico indígena en México, Bolivia, Ecuador y Colombia, veremos que los indígenas en este último tienen la presencia más baja en términos comparativos y aun así poseen un mecanismo representativo, aspecto paradigmático.

Una de las particularidades del caso colombiano reside en que los indígenas son la única minoría étnica y política que posee acceso directo al senado, a diferencia de los afrodescendientes y colombianos en el exterior que tienen representación en cámara baja.

Por último, dentro de esta primera parte identificamos los actores y debates centrales que en la Constituyente de 1990 permiten el reconocimiento de una agenda indígena.

La presencia de constituyentes indígenas: Lorenzo Muelas, Francisco Rojas y Alfonso Peña augura la relevancia del tema indígena en el debate constitucional, con apoyo de intelectuales y otras figuras políticas que presentan iniciativas sobre la cuestión étnica.

De hecho, la constituyente se desarrolla en un contexto de crisis social e institucional en la década del noventa de cara a dos procesos: el tránsito a la democratización y las políticas del neoliberalismo económico adoptadas de forma más o menos lineal en la región.

Se asume que la presencia de constituyentes indígenas y el éxito de su agenda al plasmarse en un articulado amplio de la constitución, fue posible en buena medida por un contexto de oportunidad política nacional, debido a que la crisis del Estado sumado a la presencia de guerrillas, paramilitares y narcotraficantes aúnan la estrategia gubernamental de promover un constituyente urgente para reescribir la carta política con miras a salvar a Colombia.

A su vez, la dinámica del sistema electoral previo a la constituyente se restringe al bipartidismo, reforzado por el Frente Nacional que inaugura una época de repartición de cargos públicos a manos de liberales y conservadores. Hecho detonante del malestar social, que aúna grupos diferenciales a una demanda central: la apertura del sistema político.

Así las cosas, resulta conflictivo el camino de la representación indígena en Colombia, que visto a través de la experiencia de otros países, permite una triangulación sobre similitudes y diferencias, complejizando la dinámica política y social en éste.

En la segunda parte del trabajo, la representación formal en el sistema electoral y de partidos- una de las vías para otorgar representación a las minorías- toma protagonismo. Por un lado, se presume que la reforma electoral en un círculo vicioso corrige lo que la anterior no logró, o afecta lo positivo de la antecedente. Por tanto que, los ajustes al sistema electoral moldean al sistema de partidos, mismo del que participan los indígenas a través de la circunscripción.

Interesa discutir la reforma del 2003 y 2009 por promover cambios sustanciales al sistema electoral como serán el establecimiento de un umbral electoral y posterior aumento y la modificación de la fórmula electoral Hare a la D'Hont para la repartición de curules. Ambas cosas rediseñan el sistema de partidos en Colombia que había sido ajustado indirectamente con la constituyente y alteran, a su vez la representación indígena en el senado.

La discusión que traslapa el ablandamiento de las reglas del juego y la contrarreforma electoral recae en la intención de promover un sistema representativo o uno más estable; presumiendo que en Colombia se da prelación a lo segundo debido a la popularidad de Uribe.

Aunque la circunscripción especial “indígena” existe independiente de las reglas electorales generales, el principal efecto de la contrarreforma será eliminar la posibilidad de que los indígenas obtengan representantes por vía ordinaria. Mientras el sistema partidario es menos proporcional y más disciplinado, los indígenas continúan llegando al senado sólo por “vía especial”.

En el dilema sobre cómo funciona y cuál es el impacto de la circunscripción indígena, se identifica problemática la relación representante/representado debido a la inexistencia de reglamentación sobre el tipo de elector, ya que, no existe representación sustantiva si el elector que elige al indígena no procede de similar identidad étnica.

De otra manera, al análisis sobre el comportamiento electoral de los candidatos indígenas de 1991 al 2018 evidencia la transformación de su estrategia política al ingresar a la política formal en 1991 con éxito y tener que adaptarse tras posteriores reformas electorales.

Para finalizar, un avance sobre las ventajas y limitantes de la circunscripción especial nos amplía el panorama sobre la complejidad de la representación indígena en Colombia, que tras veintisiete años de la constituyente no deja de suscitar debates políticos y académicos .

Entonces, a las preguntas investigativas se logra plantear que, aunque se ha avanzado en la apertura de espacios participativos y representativos indígenas por medio de la reforma constitucional y la circunscripción especial, ésta última no está exenta de contradicciones

reglamentarias, al tiempo que, falta mucho más en el país en el camino representativo y multicultural.

Lo uno y lo otro invita a un debate heurístico que eche mano de aspectos cualitativos sin obviar las consecuencias evidentes del reajuste institucional y electoral en la política real.

CAPÍTULO I. REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LATINOAMÉRICA Y ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN COLOMBIA

El protagonismo de actores indígenas en la arena político-electoral de diversos países latinoamericanos -entre ellos Colombia, México, Ecuador y Bolivia - se relaciona en un primer momento con la experiencia de movilización social por parte de organizaciones indígenas modernas originada en los setenta, y posteriormente con las modificaciones constitucionales que se implementan al interior de estos países en la década del noventa bajo la transición democrática.

Ambos eventos resultan determinantes para que hoy en día la noción de participación y representación política indígena no sea un discurso distante de la realidad político-electoral en estos países con propias especificidades.

A propósito del fenómeno de la representación política indígena en Latinoamérica existen dos miradas: una que considera importantes pero no suficientes los mecanismos de representación política existentes, dado que aspectos como el aumento demográfico indígena y mayor dinamismo en ámbitos de tipo político, social, cultural y económico por parte de esta población, cuestionan constantemente el derecho a la participación y la representación política¹¹; aunque concuerdan en que el reconocimiento de espacios de representación indígena en espacios públicos e institucionales marcó una nueva etapa en la realidad política regional.

Otra mirada por su parte desconfía del propósito de la reforma constitucional dado que captó en parte la potencialidad de la movilización social indígena, al tiempo que no existe voluntad del gobierno en turno para concretar institucionalmente el pilar de los artículos introducidos sobre la representación indígena en espacios públicos en la región; por tanto el reconocimiento de derechos indígenas en estos países se quedaría corto, aun con los avances constitucionales¹².

En este capítulo se tiene una mirada horizontal del fenómeno de la politización indígena ya que, importa lo social por marcar la génesis del conflicto que conduciría al reconocimiento de derechos sociales y políticos a la población indígena; también lo institucional, dado que no sería posible hablar del ingreso a la representación indígena sin considerar los ajustes constitucionales, ambos en un contexto de oportunidad política.

¹¹ Martí, "Después", 2010; Bengoa, *La emergencia*, 2006; Laurent, "Multiculturalismo", 2012.

¹² Duque, "Las organizaciones", 2001; Díaz, "La autonomía", 2000; Escandón, "Circunscripciones", 2011; Assies, "Pueblos", 1999.

Los aspectos debatidos en el primer acápite del capítulo *Representación indígena en Colombia, México, Bolivia y Ecuador: breve comparación*, pueden aglutinarse en dos dimensiones.

En primer lugar, la etapa de la movilización social indígena desarrollada en medio de un contexto de oportunidad política por la promoción de convenios y tratados internacionales de carácter vinculativo a nivel nacional que promoverá ajustes constitucionales en la región a tono con la apertura democrática a inicios del siglo XX y la adopción de políticas económicas neoliberales.

En segundo lugar, la magnitud de la reforma multicultural, pluricultural e intercultural que dio pie al reconocimiento de diversas modalidades de acciones afirmativas mediante las cuales el Estado haría partícipes a los indígenas de la representación política-electoral en estos países.

En tal propósito, el impacto del constitucionalismo que tuvo su auge en los años ochenta y noventa en Latinoamérica en particular, se consideran tres momentos que darán auge a lo que hoy se conoce como constitucionalismo pluralista. “(...)A) el multiculturalismo (1982-1988) que inició en Canadá por medio de la política de herencia multicultural *multicultural heritage* y sería continuado en Guatemala hacia 1985 y Nicaragua en 1897 producto de procesos bélicos. B) el constitucionalismo pluricultural (1989-2005) que introduce la noción de Nación multiétnica, multicultural y Estado pluricultural a tono con convenios internacionales (107 y 169 de la OIT). Por último, C) Constitucionalismo plurinacional al adoptarse el principio de interculturalidad, autodeterminación y libre determinación de los pueblos indígenas y campesinos¹³.

Estas etapas permiten comprender el alcance de la reforma constitucional en Colombia, México, Bolivia y Ecuador a comparar someramente en esta primera parte con la intención de establecer un marco de referencia para el caso de interés investigativo.

En la primera etapa se ubicará Colombia y México por representar avances y retrocesos.

En Colombia será la constitución de 1991 la que por vez primera reconoce al indígena como sujeto de derechos, se implementan diversas reformas a tono con los convenios y tratados internacionales inscritos en el país, principalmente el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo(OIT) que será el tiro de lanza para la afirmación de derechos indígenas. Se destaca el reconocimiento del territorio y el acceso directo al senado y cámara de representantes a candidatos indígenas por medio de la Circunscripción Especial.

¹³ Yrigoyen, “Pluralismo”, 2012, p 173-184.

En México por su parte, en la constituyente de 1917 se consideraron derechos sociales y en 1992 se hablará del indígena como sujeto de derechos. En cuanto a la representación política hasta el 2001 por medio de una reforma electoral se promueve crear distritos indígenas o municipios indígenas para suscitar representación indígena exclusiva en el congreso¹⁴. Aunque se ha avanzado al afianzar las diputaciones indígenas, no existe reglamentación que garantice la llegada indígena a la cámara alta, la cual depende de condiciones externas y excepcionales.

Bolivia y Ecuador en cambio, se ubican en la etapa más avanzada del constitucionalismo multi e intercultural debido a la magnitud de sus reformas.

En 1998 Ecuador se refiere al carácter pluricultural y pluriétnico, y en el 2008 reconoce, además, la interculturalidad del territorio e incorpora circunscripciones territoriales indígenas (CTIs) para el acceso a cargos representativos a nivel subnacional y nacional en los territorios con mayor presencia indígena, de acuerdo a la organización social interna para postular y elegir propios representantes, dado el carácter autónomo y originario del territorio indígena.

Bolivia por su parte, en el texto constitucional de 1994 se reconoce como multicultural y en el 2005 con la llegada de Evo Morales al poder y una nueva reforma, se considera el carácter pluriétnico e intercultural, así como la autonomía de las nacionalidades indígenas y campesinas e implementa circunscripciones especiales fijas para estas comunidades.

En tal escenario comparativo, el ascenso del reconocimiento social y político de la comunidad indígena colombiana de interés en el capítulo resulta paradigmático.

Por un lado, el avance es notorio en términos de inclusión y equidad participativa; por el otro, la dinámica de la circunscripción especial no deja de generar recelos en torno a ¿a quién representan los candidatos indígenas? ya que ni siempre son solo indígenas los que votan a los indígenas, ni sólo indígenas los que llegan al legislativo- caso último característico en México y excepcionalmente en Colombia- debido a la inexistencia de reglamentación sobre el tipo de elector en la modalidad representativa.

Así las cosas, una mirada al statu quo del fenómeno representativo indígena en la región resulta ilustrativo para situar el caso colombiano. El avance en la participación y representación indígena que se dará en la constituyente de 1990 en Colombia marcó un hito social y político en la década del noventa, y un punto de llegada para el indígena. Considerar el papel de los constituyentes

¹⁴ Gallardo, "Elecciones ", p 2-3.

indígenas en el recinto a través de sus proyectos y propuestas de reforma constitucional evidencia la magnitud del fenómeno, aspecto que hace parte del segundo acápite considerado en este capítulo titulado “Asamblea Constituyente en Colombia: actores y debates”.

En este acápite se identifican los principales actores y debates en el recinto constituyente que debatieron a favor y en contra del reconocimiento de la etnicidad en Colombia. Harán parte de esta tres constituyentes indígenas elegidos por voto popular y desmovilización.

Dentro del mismo acápite, y por último, se considera el impacto político de la Circunscripción Especial como instrumento afirmativo por medio del cual los candidatos y partidos políticos indígenas arriban a la contienda electoral para hacerse con cargos públicos a nivel subnacional y nacional- con especial énfasis en este último – , lo que representa uno de los actos más icónicos de la constituyente.

1. Movimiento indígena y contexto de oportunidad política

Resulta prolífica la investigación respecto a la acción colectiva de los movimientos sociales indígenas en América Latina, en la que mayormente haciendo uso de manifestaciones a-sistémicas por la vía de la protesta: paros, boicots, marchas, entre otras, la población indígena interpela al *statu quo* estatal y logra en buena medida hacer visibles problemáticas propias de todo tipo¹⁵.

Una problemática en común de los indígenas en la región es el no acceso a la tierra y la negación de su territorio, de allí que el reclamo a la autonomía territorial indígena represente la demanda fundante de su repertorio de acción¹⁶; dándose origen en los años setenta a las primeras organizaciones indígenas “modernas”¹⁷ en Bolivia, Ecuador y Colombia, que además de tierra reclaman el derecho a su indianidad, y denuncian la marginación política y social en la que viven, como un remedo de la colonización española que se suponía superada¹⁸.

Al decir de Velandia y Buitrago, dentro de la cosmovisión particular indígena, la tierra se liga a un constructo histórico-cultural que va más allá del recurso material¹⁹. De allí la centralidad de esta

¹⁵ Gutiérrez, “Indigenous”, 2010, p 259-268; Laurent, “Movimiento”, 2002, p 161-168; Van Cott, “Indígenas”, 2004.

¹⁶ Escárzaga y Gutiérrez, *Movimiento*, 2005.

¹⁷ Sostiene que si bien es cierto previo a esta década ya existían movilizaciones indígenas y campesinas, es en los setenta donde estas proponen una agenda ligada a problemáticas contemporáneas (Murrieta, “Democracia”, 2003)

¹⁸ Colpari, “La nueva”, 2011.

¹⁹ Velandia, C y Buitrago, “Etnia”, 1994.

demanda en un contexto de conflicto social. Frente a tal reclamo el gobierno ha considerado la descentralización territorial como la fórmula casi universal para dar cabida a lo indígena, y, en el mejor de los casos se promueve una reforma agraria que suele quedarse corta del esbozo inicial al dejar lo fundamental. Ambas cosas irán de la mano en el camino de la representación indígena²⁰.

En los países latinoamericanos de interés en este capítulo, se encuentra que una característica común en Bolivia, Ecuador y México es que la movilización indígena aunó a otro tipo de sectores sociales, campesinos, sindicatos, entre otros, caso diferente en Colombia ya que los indígenas procuraron escindirse pronto de los campesinos y concentrarse en una agenda reivindicativa específica²¹.

Una mirada comparada del proceso social da cuenta de similitudes entre la dinámica de la movilización en Bolivia, Ecuador y Colombia diferenciándose de México en cuanto a la experiencia e intensidad del movimiento; se presume esto determinante en el alcance de la reforma constitucional en procura de derechos sociales y políticos a dicha comunidad.

En cuanto al impacto de la movilización social indígena en la reforma constitucional, se ubica a Ecuador y Bolivia en la etapa más avanzada y en una etapa previa a Colombia y México según las etapas de la reforma multi, pluri e intercultural.

En términos porcentuales, la población indígena boliviana corresponde al 66,4% de población nacional estimada en 10 027 254 habitantes al 2012 según el Instituto Nacional de Estadística (INE)²². En Ecuador según el censo del 2001 la población indígena corresponde al 6,8% de la población total que ronda en 16 529 000 habitantes²³.

²⁰ Stavenhagen, "las Organizaciones", 1997.

²¹ Se refiere a los constantes levantamientos indígenas y el contexto de guerra bipartidista a lo largo del país movidos por la ideología socialista que conducen a que el gobierno de Alberto Lleras Restrepo promoviera políticas que mitigaran el conflicto, impulsando, entre otras cosas, la creación de la Asociación Nacional Indígena de Usuarios Campesinos (ANUC) en 1967, misma de la que los indígenas se independizaran prontamente para no ser asimilados como campesinos" (Villa, "El movimiento", 2011, pp 43-35).

²² Consultado en:
http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/sites/default/files/archivos_adjuntos/N%204%20Area%20urbanas%20y%20rurales_1.pdf

²³ América Latina en Movimiento. En: <https://www.alainet.org/es/active/49233>

Por su parte, en México se reconocen como indígenas 21,5% de 120 000 000 de ciudadanos al 2015²⁴, y en Colombia la población indígena se calcula en 1 378 000 indígenas que equivalen al 3,4% poblacional según el Departamento Nacional de Estadística (DANE) estimado en 50 000 000 de habitantes²⁵. De forma que los indígenas se ubican en proporción numérica diferente de país a país con base al último censo oficial.

Resulta basta la literatura que discute el concepto de minorías sin llegar a una definición terminada. Ésta depende del contexto por incluir desde aspectos objetivos hasta subjetivos, a su vez, una constante que traslapa cualquier posible definición es el criterio discriminatorio sobre tales grupos. De las diversas miradas existentes a propósito, se destaca la numérica, la histórica-social y la que considera el poder político que ostentan²⁶.

En la primera se asume como minoritarios a grupos poblacionalmente inferiores respecto de un grupo mayoritario, aspecto no definitorio dado que refiere un aspecto externo que podría no ser constante: el grupo minoritario hoy podría no serlo mañana, al tiempo que el grupo minoritario numéricamente podría ser el que tiene acceso a recursos y ejerce poder sobre una mayoría²⁷.

La segunda concepción se retoma del trabajo de José Bengoa, quien las ubica en tres estadios: de primera, de segunda y de tercera generación:

La primera considera la repartición del mundo tras el imperialismo y la colonización, donde un grupo específico parte de la nación a consecuencia del realineamiento de las fronteras ha sido minimizado; el segundo retoma los procesos decolonizadores y de hechura de las naciones bajo una visión homogénea y asimilacionista- concepción de lo étnico durante el siglo XX- . Por último, el fenómeno de la globalización que con la expansión de capitales incentivó el afán de resignificar las identidades locales²⁸.

²⁴ La cuantificación de la población indígena está basada en los censos nacionales de cada país y tomamos estos como datos oficiales consultados en internet. En México se consulta en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDIFINAL_08082016.pdf

²⁵ Estas cifras corresponden al censo del 2005 del Departamento Nacional de Estadística (DANE) por ser el único a la fecha con datos estadísticos completos, el del 2018 está en proceso aún. Consultado en: https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

²⁶ Pérez, 2001, p 246-248.

²⁷ Ibid., p 256-257. La autora sugiere la discusión sobre la ciudadanía diferenciada y los derechos de las minorías.

²⁸ Bengoa, "Documentos", 2000.

Por último, la visión que contempla al acceso a los espacios de poder ubica allí a aquellos grupos que minoría o no en términos numéricos, ha sido vedado sistemáticamente de los espacios políticos, caso de las mujeres, los jóvenes, los grupos étnicos, etc²⁹.

A partir de esto, se considera que no es lo mismo hablar de minorías étnicas – indígenas en Bolivia, Ecuador, México y Colombia.

En Bolivia y México los indígenas no son minorías en similares términos de Colombia y Ecuador, sino, más bien son mayorías numéricas con mínima participación en los asuntos del Estado³⁰, al tiempo que fruto del proceso descolonizador no serán reconocidos como pueblos originarios sino bajo una visión homogénea, hecho que resulta discriminatorio.

Por su parte, en Ecuador y Colombia además de la concepción asimilacionista bajo el republicanismo tras el fin de la colonia, la población indígena resulta demográficamente mínima, al tiempo que ha sido vedada del ámbito político por lo menos durante gran parte del siglo XX.

Por lo tanto se reafirma la postura de Pérez respecto al carácter multívoco e inacabado del término “minoría”. Aun así, vemos que para el caso colombiano de especial interés, se cumple con la concepción propuesta por las Naciones Unidas, otros entes y estudiosos de la problemática:

“(…) Por minoría se asume a un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante, cuyos miembros poseen características étnicas, religiosas y lingüísticas que difieren de los del resto de la población, y que aunque sea implícitamente, mantiene un sentido de solidaridad para preservar su cultura, tradiciones, religión o lenguaje”³¹.

A partir de esto, se considera que la visión sobre lo minoritario étnico en Colombia no siendo diferente a la visión histórica asimilacionista presente en Bolivia, México y Ecuador, si se distinguirá de aquellos en la relación peso demográfico y participación política. Además de que el criterio de la afirmación de la identidad comprende tanto características especiales(étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas) como la intención de preservar estas apelando a lo colectivo.

²⁹ Gargarella, “Crisis”, 1991, p 29.

³⁰ Pérez, “Aproximaciones”, 2001.

³¹ Añón, “Ciudadanía”, 1999, p 77.

De otra manera, es amplia la literatura que estudia los movimientos sociales, autores clásicos como Charles Tilly y Sídney Tarrow consideran la acción colectiva de los movimientos como el segundo peldaño de la movilización social para explicar su génesis, comportamiento y alcance.

La acción colectiva es desarrollada por un grupo de individuos que comparten intereses, se organizan en estructuras más o menos formales y desarrollan acciones movilizadoras bajo una estructura política que podría facilitar o dificultar su influencia en el poder³². Por tanto, es necesario analizar el por qué y el cómo surgen los movimientos sociales en alusión a la coyuntura política que facilita su aparición, la cual recibe el nombre de Estructura de Oportunidad Política (EOP) desarrollada por autores como McAdams, McCarthy y Zald³³.

El EOP considera la dimensión del contexto internacional, debido a la intervención de organismos internacionales de tipo gubernamental y no gubernamental que juegan como verdaderas élites políticas frente a la acción colectiva indígena.³⁴ Bajo estos supuestos, el contexto de oportunidad política internacional considera también el ámbito sociopolítico nacional y el marco legal.

El establecimiento de procesos electorales en el siglo XX, la caída del muro de Berlín, la aparición y promoción de la teoría de la liberalización y la emergencia del tema ambiental son eventos que auguran esta década como testigo de grandes transformaciones sociales, políticas y económicas, al tiempo que se dará el mayor auge de movimientos sociales concentrados en el reclamo de derechos en el escenario internacional, caso de las mujeres, inmigrantes, población indígena, etc.³⁵ Ola que impacta al movimiento indígena en América Latina que será protagónico en buena parte de la región, excepto en Nicaragua y Guatemala siendo paradójicamente de los primeros países que promueven reformas constitucionales en la primera etapa del multiculturalismo³⁶.

³² Tilly, *Los movimientos*, 2009.

³³ El enfoque de oportunidades políticas parte del planteamiento de que tiempo-oportunidad y destino de los movimientos sociales es ampliamente dependiente de las oportunidades de los grupos insurgentes para cambiar la estructura institucional y la disposición ideológica del poder hacia ellos (McAdams,1985: 37). Las dimensiones a la que presta atención son los recursos externos que pueden ser explotados, incluso, por luchadores débiles o desorganizados con la intención de obtener el menor costo de acción(Tarrow,1997: 40-41).

³⁴ Gómez, "Estructura", 2002, p 11.

³⁵ Murrieta, "Democracia", 2003.

³⁶ Yrigoyen, "Pluralismo", 2012, p 174.

Del papel de organizaciones internacionales de carácter gubernamental y no gubernamental existen varios referentes: la Declaración de los Derechos Humanos en 1948 promovida desde el siglo XVI por los españoles, da un rumbo importante a la concepción del indígena como sujeto de derechos – en teoría no se volverá a discutir si son humanos u otra cosa- y la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en Francia en 1971 influyen el destino que tomarán los movimientos indígenas³⁷.

Posteriormente la declaración de los Derechos Indígenas en el 2007³⁸, la de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y el Convenio 169 de la OIT que asume a los “Pueblos indígenas tribales como sujetos de derechos sociales, políticos y económicos al interior de los países que le suscriben” -instrumento legal supranacional central a favor de una agenda indígena³⁹ - preparan el terreno a las reformas constitucionales de corte multicultural y pluricultural sucedidas con la apertura del modelo económico neoliberal a lo largo de América Latina. Frente al impacto del neoliberalismo los indígenas reclaman constantemente⁴⁰.

En tal contexto se suceden las movilizaciones indígenas que en Bolivia, Ecuador, México y Colombia presentan sus propias especificidades, aunque confluyen al objeto de demandar una agenda indígena amplia en la región.

Movilización Indígena en algunos países latinoamericanos

El punto de partida de la movilización indígena en algunos países latinoamericanos surge por la búsqueda de inclusión y participación en ámbitos de los que han sido vedados históricamente por

³⁷ Bátiz, “Autonomías”, p 347. En Colombia se incorpora por medio de la ley 21 de 1991 “Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indios”. En http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/Ley21-1991.pdf

³⁸ Aprobada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General es el documento más reciente que reconoce y exige el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. La resolución de la Asamblea para aprobarla fue de 143 votos a favor, cuatro en contra y 11 abstenciones. Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda rechazaron apoyarla porque “la calificaron como incompatible con sus leyes vigentes”. Aunque tiene un carácter declarativo y no vinculante, si representa un avance en la lucha indígena por plasmar sus demandas en documentos reconocidos en el ámbito internacional(Jasso, 2009).

³⁹ Díaz, “Autonomía”, 2000.

El convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento en los países que le suscriben que son 22 en total, mientras que la Declaración de la ONU y de la OEA son un esquema referencial que invita a los Estados a que se acojan a tal marco. Sin embargo, es el Convenio 169 que ha resultado influyente en la promoción de reformas constitucionales.

⁴⁰ I Puig, “Después”, 2010.

parte de la clase política dirigente. También, frente a la herencia de gobiernos autoritarios y el auge de políticas neoliberales en la región⁴¹.

En Ecuador y Bolivia el evento que daría mayor visibilidad indígena fue el levantamiento del Inti Raymi sucedido en 1990 como respuesta a la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América auspiciado por el gobierno español⁴². Posteriormente la marcha por el Territorio y la Dignidad en Bolivia de 1990 que congregó a pueblos indígenas de las tierras bajas, la Amazonia y el Chaco.

Los unos y los otros tienen un enemigo en común: la continuidad de relaciones coloniales en cabeza, esta vez, del Estado monista fundado en la doctrina republicana-liberal que se resiste a reconocer la diversidad de su población, también el auge del neoliberalismo económico en Latinoamérica.

En Colombia por su parte, frente a la celebración del centenario de la conquista se realizó el encuentro latinoamericano de organizaciones campesinas e indígenas en 1989 a la que acudieron representantes de diversas organizaciones indígenas de América Latina, con el objeto de expresar repudio frente a lo que consideran genocidio indígena, y denunciar las precarias condiciones socioeconómicas en que se encuentran⁴³.

Punto en común con el levantamiento del Ejército de Liberación Nacional en México en 1994 que buscará evidenciar la situación de pobreza de la población indígena y campesina mexicana, además, porque entre otras cosas estos pueblos fueron especialmente golpeados por la corona española al tener mayor prolongación gubernativa a diferencia de los demás países de interés.⁴⁴

Efecto importante de tales acontecimientos es que por primera vez el indígena logra visibilizar su existencia en precaria situación socioeconómica y alienación política ante el Estado, al tiempo que reclama sus derechos sociales, políticos y culturales⁴⁵. En Bolivia y Ecuador se destaca la recomposición del movimiento popular tras la derrota del sindicato obrero-minero en 1968, ante la posibilidad de que los kataristas del altiplano, y los quechuas productores de coca del chapare en

⁴¹ Martí, "Etnicidad", 2000.

⁴² Murrieta, "Democracia", 2003.

⁴³ Murrieta, "Democracia", 2003, p 15.

⁴⁴ Gutiérrez y Molina, *Documentos*, 2010.

⁴⁵ Van Cott, "From Movements", 2007.

disputa por cuestiones del proyecto de nación boliviano, encuentren un horizonte común en la reforma pluricultural e intercultural del Estado propuesta por organizaciones sociales indígenas⁴⁶.

El discurso del multiculturalismo que promueve en buena medida la reforma constitucional se fundamenta en la existencia de grupos sociales diferenciales (étnicos, raizales e inmigrantes) que no podrían enmarcarse en una normativa nacional como “comunidades” al tratarse de “pueblos originarios” de diversas nacionalidades dentro del Estado⁴⁷. Visión que orienta la acepción normativa a contemplar en la reforma constitucional, expuesta primeramente al interior de las organizaciones indígenas ecuatorianas.

En Ecuador se destaca la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) como la principal organización indígena en América Latina creada en 1986, articulando a la organización de la Sierra-Ecuador Runacunapac Riccharimui (ECUARUNARI) y a la de la Amazonía-Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENAIE)⁴⁸; su rasgo principal es cohesionar a sectores sociales diferenciales y corrientes de izquierda, para lograr calar en la superación del discurso estatista que no responde a la problemática étnica.⁴⁹

En Bolivia el discurso reivindicativo será reproducido por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) creada en 1983. El objetivo de esta organización es denotar una transformación en la manera de integrar el indio al Estado y reivindicar el reconocimiento de las distintas naciones indígenas dentro del territorio haciendo uso de acciones legales e ilegales: paros, boicots, marchas y otros, con el objeto de presionar al gobierno ante su agenda reivindicativa⁵⁰.

Los puntos centrales en que convergen indios ecuatorianos y bolivianos es el discurso sobre el carácter pluriétnico e intercultural de su territorio con base a la presencia de “nacionalidades indígenas originarias” a concretarse en términos constitucionales en Ecuador hacia 1998 y Bolivia en el 2009⁵¹.

Una etapa de radicalización de la protesta social en la acción colectiva indígena se configura al surgir guerrillas indígenas en Bolivia, Colombia , México, y en menor medida en Ecuador en

⁴⁶ Rivera, “Oprimidos”, 1986, p 199.

⁴⁷ Taylor, *El multiculturalismo*, 1993 ; Kymlicka, *Multicultural*, 1995.

⁴⁸ Van Cott, “Los movimientos”, 2004, p 143.

⁴⁹ Davalos, “Bitácora”, p 10-12.

⁵⁰ Rivera, “Oprimidos”, 1986, p 211.

⁵¹ Van Cott, “Los movimientos”, 2004.

épocas no transversales. En Bolivia surge el Tupaj Katari⁵² liderado por Genaro Flores en 1986, aunque esporádico, tendrá un impacto notable en la creación de organizaciones sociales como la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos (CSUTCB), protagónica en el segundo momento importante de movilización indígena y campesina del año 2000 al 2005 con las marchas de la Dignidad, del Agua y del Gas en Cochabamba⁵³.

En Colombia por su parte, la presencia del movimiento indígena guerrillero Manuel Quintín Lame (MAQL) que surge en los años ochenta junto a guerrillas como el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército de Liberación Popular (EPL), y las Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia (FARC), y se desmoviliza en los albores de la constituyente de 1990.

La desmovilización del MAQL es decisiva para el lugar que se les daría a los indígenas en el texto constitucional de 1991, esto por lograr incluir a un miembro desmovilizado en el recinto constitucional: Alfonso Peña Chepe. La importancia de este hecho radica en que a cambio de desmovilizarse los indígenas colombianos solicitaban participación y representación política, además de otros derechos a discutir en la constituyente.

El momento de radicalización de la protesta se presenta en México con el levantamiento armado del Ejército zapatista (EZLN) en Chiapas hacia 1994. Éste es encabezado por el subcomandante Marcos, acompañado de indígenas y campesinos. Del pliego petitorio del EZLN se destaca la exigencia del reconocimiento del carácter pluricultural del Estado, así como la denuncia de problemáticas sociales y económicas de la población indígena y campesina en la zona sur del país. Tal hecho marca la continuidad de la movilización social en los países con presencia indígena hasta entonces inexistente en el marco de la política institucional y la agenda gubernamental de los gobiernos neoliberales.

En Ecuador en cambio, se ha tendido a privilegiar los espacios de movilización colectiva y las acciones de protesta no armadas – las guerrillas han sido esporádicas-, por lo que la presión por parte de organizaciones sociales ha sido efectiva previo al pacto institucional.

⁵² Creado por Felipe Quispe, el Tupak Katari busca aprovechar la capacidad de lucha de varios sectores como el minero y los campesinos aimaras y quechuas, persiguiendo la máxima de construir la alianza obrero-campesina revolucionaria de la teoría marxista-leninista, de la que también hacen parte jóvenes mestizos de clase media y obrera (Escárzaga, F. 2005: 1-2). El logro más grande de esta organización -aunque no duraría mucho como guerrilla- fue el de atizar las múltiples manifestaciones indígenas que desde el año 2000 han sido características en la región, como la guerra del gas y la del agua en Cochabamba.

⁵³ Escárzaga, "El ejército", 2005, p 2.

Respecto a Bolivia, el diálogo con el gobierno se dio en una etapa posterior, pero la mayor articulación organizativa ecuatoriana ha impedido la fragmentación característica de las principales organizaciones indígenas y gremiales, caso de la división territorial existente entre los indígenas de las tierras bajas y los del altiplano que ha provocado dificultades a Evo Morales para encausar un proyecto de nación.⁵⁴

La característica transversal de la movilización indígena en Bolivia y Ecuador es el hecho de lograr deponer gobiernos en turno, como el de Abdalá Bucaram en el 2000, Sánchez de Lozada en 2003, Carlos Mesa Gisbert y Lucio Gutiérrez en el 2005; al tiempo que preparan el terreno para el ascenso del líder aymara y cocalero Evo Morales en Bolivia en el 2005⁵⁵.

En Ecuador por su parte el también izquierdista Rafael Correa se hará con la presidencia en el 2007 con un importante apoyo indígena. Hecho al que la movilización indígena en México y Colombia no ha logrado llegar, aunque sí ha obtenido impacto en términos de representación diferenciada con distinto alcance de país a país⁵⁶.

La experiencia de movilización indígena más importante en México y Colombia se ubica en la década del noventa, aunque previo a ello los indígenas en Colombia han sido particularmente activos.

En México previo a la etapa de reformismo multicultural, existen momentos en los cuales desde el gobierno se impulsan proyectos que buscan asimilar a lo indígena bajo la visión monista del Estado liberal predominante hasta bien entrado el siglo XX⁵⁷.

Dos eventos marcan tal empresa: la reforma agraria producto de la Revolución Mexicana⁵⁸ y la política institucional del indigenismo.

La primera reforma agraria será promulgada por Venustiano Carranza el 6 de enero de 1965 y ampliada en el artículo 27 de la constitución federal de 1917 al hacer referencia a la pluralidad jurídica y el reconocimiento de la propiedad colectiva. Sin embargo no se promueve una reforma

⁵⁴ Cruz, "la Acción", 2012, p 38 ; Makaran, "Volveré", 2013.

⁵⁵ Van Cott, "From Movements", 2007.

⁵⁶ Aduce a la serie de instrumentos institucionales implementados constitucionalmente para posibilitar la representación indígena en cargos de poder público (Chilito, "Poblaciones", p 148).

⁵⁷ Bilbao, "lo indígena", 2012 ; Diaz, "Autonomía", 2000.

⁵⁸ No existe un tiempo específico por lo que se hace referencia a " la variedad de movimientos que con diversa composición ideológica lograron derrocar el porfiriato y adscribir las banderas de inicio a la justicia social a partir de 1917 (Marino, "Institucionalización", 2015, p 153).

escindida del liberalismo decimonónico por lo que de Carranza a Álvaro Obregón la reforma agraria será insuficiente⁵⁹.

Aun con el éxito de la revolución no se lograría una reforma agraria estructural, sino hasta la etapa del cardenismo (1934-1940) al efectuarse la más amplia repartición de tierras productivas y reconocer a los ejidos⁶⁰ aumentando su extensión territorial en el país⁶¹. Proceso apoyado por la institucionalización de la política indigenista⁶².

El indigenismo de larga trayectoria en México como una doctrina para institucionalizar el mestizaje indígena (no indígena, no blanco sino mestizo) a través de la educación y del bilingüismo en las comunidades indígenas como una política pública incluida en la agenda en los gobiernos de Miguel Alemán al de Ernesto Zedillo; entre sus exponentes se destaca al intelectual mexicano José Vasconcelos, referente para la doctrina indigenista en otros países. En ese propósito se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948⁶³.

A juicio de la misma autora, tras la disolución del INI y el triunfo del neoliberalismo en el sexenio de Luis Echeverría y José López Portillo la tarea del mestizaje quedaría incompleta⁶⁴. De allí en adelante la problemática social indígena y campesina no avanzaría sino sólo por medios extrainstitucionales por parte de actores sociales, el de mayor calado será los levantamientos del Ejército de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 en Chiapas en oposición a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las políticas neoliberales en el país⁶⁵.

El mayor logro del EZLN - sin ser el objetivo principal- fue el de poner por primera vez una agenda indígena-campesina en el escenario nacional e incluso internacional, visibilizando sus problemáticas socioeconómicas⁶⁶. La estrategia mediática que privilegio el subcomandante Marcos blindará al EZLN de la disolución por parte del gobierno⁶⁷; logró adherir también a diversos

⁵⁹ Marino, "institucionalización", 2015, p 154.

⁶⁰ Se entiende a la extensión territorial asignada por el Estado a un grupo de personas para que puedan convivir y cultivar sin posibilidad de hacer algún intercambio comercial con ella. A su vez abarca la inversión en proyectos sociales y culturales que sean benéficos al público. (Código civil de México).

⁶¹ Bilbao, "lo indígena", 2012, p 80; Villafuerte, 2002, p 88-89.

⁶² Ibid, 2012, p 81.

⁶³ Ibid, 2012 ; Diaz, "Autonomía", 2000.

⁶⁴ Ibid., 2012, p 95-96.

⁶⁵ Diaz, "Autonomía", 2000; Casanova, "La paz"2000; I Puig , "Etnicidad,", 2014.

⁶⁶ Diaz, "Autonomía", 2000, p 237.

⁶⁷ Castells, *La era*, 2001.

sectores sociales al reivindicar el estado de pobreza y atraso de la población indígena frente al abandono institucional.

Sin duda la acción del EZLN se presentó como una ruptura ante la forma tradicional de exigir atención del gobierno, como un vestigio de la experiencia de la Revolución mexicana; estadio de conflicto social y político estructural que en Colombia no ha cuajado posterior a las guerras de independencia. Sin embargo, poco quedó del pliego petitorio del EZLN tras las negociaciones con Ernesto Zedillo por modificarse sustancialmente el proyecto logrado con la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)⁶⁸ reduciendo el impacto político de la actividad zapatista⁶⁹.

El derecho a la autonomía y a la autodeterminación indígena se vio profundamente recortado en el acuerdo final, al tiempo que la connotación de “comunidades indígenas” y no “pueblos indígenas” tal como lo promueve la OIT en el convenio 169 limita el alcance de los acuerdos de San Andrés, aun cuando en la reforma al artículo 4 constitucional en 1992 se hace referencia a pueblos indígenas que comparten historia y soberanía que fundamenta a México como una nación pluricultural⁷⁰.

En cuanto al ámbito político- representativo será hasta el 2001 que se buscará la participación indígena por medio de una redistribución electoral, creación de municipios electorales indígenas, para incluirles por primera vez en el ejercicio representativo a nivel federal. Modalidad que tendrá dificultades en términos operativos⁷¹.

En Colombia por su parte, la experiencia de la movilización indígena resulta prolífica aun con momentos de auge y declive de las organizaciones gremiales⁷². El movimiento indígena colombiano surge en los años setenta frente al acaparamiento de la tierra por parte de los grandes tenedores y la continuidad de la terrajería, siendo central la demanda por el acceso a la Tierra y el derecho al territorio indígena⁷³.

⁶⁸ Conformada en 1995 por la cámara de diputados de México y senadores con miembros de diversos partidos políticos encargada de ayudar en el proceso de diálogo en el contexto del levantamiento zapatista.

⁶⁹ Díaz, “Autonomía”, 2000.

⁷⁰ Gómez, “iniciativa”, 2000, p 172-173.

⁷¹ Gallardo, “Elecciones”, 2002, p 2.

⁷² Duque, “Las organizaciones”, 2001.

⁷³ La figura del terraje fue una relación de carácter feudal y servil, según la cual un indígena debía pagar en trabajo gratuito dentro de la hacienda el derecho a vivir y usufructuar una pequeña parcela, ubicada en las haciendas, es decir las mismas tierras despojadas a los resguardos indígenas por los terratenientes (Vasco, “Quintín”, 2008, p 371-38).

Respecto a la agenda reivindicativa indígena que considera el derecho a la “tierra, la cultura y autonomía” se promoverán políticas que buscan asimilar lo indígena⁷⁴. Ejemplo de esto será la Asociación Nacional Indígena de Usuarios Campesinos (ANUC) creada en 1967 bajo la presidencia de Virgilio Barco, con el objetivo de equiparar la problemática indígena con la campesina, por lo cual los indígenas no tardarían en independizarse de la entidad y asumir una agenda reivindicativa específica a sus intereses⁷⁵.

Frente a la presión indígena por la problemática de la tierra surgen dos figuras legales que en adelante serán centrales para la lucha indígena tanto en lo social como en lo político: el Resguardo y la Ley 89 de 1890⁷⁶. El resguardo será la primera organización territorial y social propia de naturaleza indígena clave para su movilización de allí en adelante⁷⁷.

Por su parte, la Ley 89 de 1890 fruto de la presión constante de los indígenas del Cauca y el liderazgo de Quintín Lame que promovió levantamientos entre 1910 y 1916, vendrá a ser la primera reglamentación en el país que, aunque aduce a salvajes incivilizados, reconoce el cabildo como una autoridad indígena dentro del resguardo; esta institución se consolidará posteriormente en la constituyente⁷⁸.

De hecho, Manuel Quintín- “el líder indígena más incendiario”⁷⁹- elaboró un programa de siete puntos que orientaría el rumbo del movimiento indígena, estos son: a) la recuperación de la tierra

⁷⁴ Siguiendo a Gutiérrez S & Molina H: “[...] se identifican tres ejes que articulan la resistencia indígena y sus esfuerzos por mantener una organización social y cultural que influya en los destinos de la Nación: la defensa del territorio, el derecho a gobernarse por autoridades propias y el derecho de ejercer sus propias manifestaciones culturales “(2010; p 15). Mismas que serán la bandera de su lucha reivindicativa de aquel entonces hasta el punto de llegada del movimiento indígena a un escenario institucionalizado.

⁷⁵ Villa, “el movimiento”, 2011, p 43-44.

⁷⁶ Esta Ley buscaba hacer menos drástico el proceso de disolución de los resguardos y la repartición de tierras, reafirmaba el papel de tutela y civilización de las misiones religiosas, y establecía un procedimiento sucinto para que los indígenas registraran sus títulos antiguos, sin embargo no se reconocía el carácter colectivo e inalienable del territorio indígena. Será la CP de 1991 que define considera la propiedad colectiva de las comunidades indígenas en la figura del resguardo (artículos 63 y 329). Los resguardos indígenas son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. (Artículo 21, decreto 2164 de 1995). En: <http://www.mininterior.gov.co/content/resguardo-indigena>

⁷⁷ Sanders, “Pertener”, 2007, p 4.

⁷⁸ Sánchez y Molina, *Documentos*, 2010.

⁷⁹ Una de las frases famosas del líder indígena caucano sostiene que “[...] aunque seamos pueblos con culturas distintas, los problemas son comunes y si nos uníamos muchas cosas sucederían: la unidad fue una bandera de lucha reivindicativa, y la experiencia organizativa nos ha enseñado que si es posible soñar en la unidad de la diversidad” (Sánchez y Molina, *Documentos*, 2010: 311-310).

de los resguardos, b) ampliación de la tierra de los resguardos, c) fortalecimiento de los cabildos, d) no pago del terraje, e) socializar leyes indígenas y exigir aplicación, f) defender la cultura indígena, g) formar profesores indígenas⁸⁰.

Esta agenda será reproducida en buena medida en los debates constituyentes por parte de representantes indígenas, sobre todo lo relacionado con la recuperación y acceso a los territorios ancestrales, la autonomía de los cabildos como autoridad indígena, el reconocimiento de derechos socioculturales y la etnoeducación, tal como se verá más adelante.

De hecho mediante proyecto legislativo del 2007 se propondrá que la nación reconozca el legado del pensador, activista y líder indígena Manuel Quintín Lame y su contribución al reconocimiento del carácter pluricultural del país, declarando el 26 de octubre como el día de la Diversidad Étnica y Cultural en Colombia⁸¹.

A propósito de la herencia de Lame, el investigador colombiano Ricardo Peñaranda sostiene que “[...]los levantamientos indígenas auspiciados por éste influyen en el origen del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en 1971, misma que marca el rumbo de las organizaciones indígenas que surgen en la década del noventa; caso del primer resguardo legalmente constituido en el departamento del Meta y Vichada (UNUMA) y el Consejo Indígena del Vaupés (CRIVI), entre otras organizaciones según Sánchez y Molina⁸².

Se destaca el origen de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en 1982, la cual aglutina a la mayor parte de la población indígena colombiana, y posteriormente de las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) que ha tenido mayor cercanía con la política partidista⁸³. Lee Van Cott considera que es la ONIC la organización de mayor potencial para promover ajustes institucionales a favor de la agenda indígena por contar con decenas de filiales regionales y federaciones étnicas menores⁸⁴.

Previo al constituyente existe un momento de radicalización de la protesta, tal como se mencionó con el alzamiento en armas del Movimiento Quintín Lame (MAQL) – en honor al liderazgo de este indígena – determinante para la participación de representantes indígenas en el

⁸⁰ Lame, “En defensa”, 1971.

⁸¹ Ponencia de Alejandro Chacón, Gaceta del congreso de la República de Colombia. En: <http://www.secretariasenado.gov.co/PDF/Camara/698.pdf>

⁸² Peñaranda, *Organizaciones*, 2000, p 14.

⁸³ Duque, “Las organizaciones”, 2001.

⁸⁴ Van Cott, 2004, “*Los movimientos*”, p 146.

recinto asambleísta en la búsqueda de una reforma magna a la institucionalidad, para dar cabida a una agenda reivindicativa indígena⁸⁵.

En tal contexto se asume que el movimiento indígena se estabilizaría, sin renunciar a acciones extrainstitucionales cada vez que las juzguen necesarias ante el gobierno.

Menciona el politólogo colombiano Javier Duque que, gracias al proceso de aprendizaje en la estrategia organizativa del movimiento indígena colombiano han logrado no partir de cero en un escenario de participación y representación institucionalizado⁸⁶.

Característica sobresaliente en la experiencia de líderes y organizaciones indígenas en Bolivia y Ecuador, clave para el alcance del reformismo multicultural y pluricultural que dará cabida amplia social y políticamente a la población indígena acentuada.

En México en cambio, aunque el tema indígena se incluye, la movilización social se queda corta en términos de reconocimiento de derechos debido a que su demanda central recae más en la precariedad institucional que ha incidido en el subdesarrollo de la población indígena y campesina. De hecho, aspectos como la autonomía territorial ha desatado dificultades propias entre estas comunidades⁸⁷.

El segundo aspecto que permite relacionar la movilización social indígena con el alcance de la reforma constitucional en la conquista de escenarios de representación indígena es la etapa del constitucionalismo multicultural y pluricultural característico de los años ochenta y noventa en la agenda Latinoamericana, de la mano con la descentralización territorial y la autonomía municipal promovida al interior de estos países⁸⁸.

Al mismo tiempo, coincide I Puig, Laurent y Van Cott⁸⁹ que, en los países de la región andina se da cabida al neoliberalismo que redefine la política económica y social, experiencia similar en

⁸⁵ Espinoza, *De la tierra*, 2005.

⁸⁶ Duque, "Las organizaciones", 2001, p 18.

⁸⁷ Gómez, "Iniciativa", 2000.

⁸⁸ Debido a que las reformas constitucionales enfatizaron la naturaleza pluricultural, multicultural o multiétnica de los estados (Colombia, 1991; México 1992 y 2001; Perú, 1993; Bolivia, 1994; Ecuador, 1998). De particular significación en este segundo ciclo, ha sido caracterizado como el del constitucionalismo multicultural (Hale 2002 y Díaz Polanco 2006, en Burguete 2008a) o multicultural liberal (Aparicio 2011), fue el reconocimiento del derecho consuetudinario, tanto dentro de la jurisdicción del Estado como a través de los sistemas de justicia indígena (México, Ecuador, Colombia y Perú), así como de derechos de representación política especial indígena (Colombia y Venezuela). Junto a ello, derechos de autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas, mediante diferentes figuras y en distintos niveles fueron establecidos en las CP de Colombia, Ecuador y de México, como lo habían sido establecidos por Nicaragua en 1987(Aylwin J, 2008).

⁸⁹ Martí, "la emergencia", 2004; Laurent, "Movimiento indígena", 2002 ; Van Cott, "Los movimientos", 2004

México, uno de los síntomas será la firma de diversos Tratados de Comercio Internacional (TLC). Este escenario configura el reconocimiento constitucional de diversas modalidades de representación indígena en los países revisados.

Modalidades de Representación indígena en Bolivia, Ecuador, México y Colombia

Bajo el manto de la reforma constitucional se incorporan mecanismos de acción afirmativa mediante el cual se viabilizaría un camino “seguro” para la participación electoral indígena en Bolivia, Ecuador, México y Colombia a través de diversas modalidades representativas: circunscripciones, cuotas, distritación, escaños fijos, etc.

La acciones afirmativas *affirmative actions* son acciones de discriminación positiva que tienen su origen en Estados Unidos hacia 1961 para compensar el trato discriminatorio hacia grupos sociales segregados, especialmente la población negra. Así que por medio de este instrumento el Estado busca resarcir a un colectivo, a diferencia la estrategia seguida en Europa que reivindica derechos individuales⁹⁰.

En América Latina las acciones afirmativas han buscado reivindicar a grupos sociales diversos: mujeres, jóvenes, grupos étnicos, etc., que han apelado a mecanismos y condiciones de participación más horizontales.

Un aspecto que diferencia el momento del tránsito de una parte de demandas sociales indígenas al sistema político es la capacidad de estos para establecer alianzas con el gobierno de turno, caso de organizaciones sólidas en Bolivia, Ecuador y Colombia, sin renunciar a acciones a-sistémicas en la pugna por conquistar derechos⁹¹.

En México por su parte, tal posibilidad de pacto, además de tensa, ha resultado limitada debido al incumplimiento de lo poco acordado por parte del gobierno tras las reconocidas negociaciones en San Andrés de Larráinzar.

Paradójicamente México será el primer país que se adhiere al convenio 169 bajo la presidencia de Salinas de Gortari en 1990. Bolivia y Colombia lo harán posteriormente en 1991, y Ecuador hasta el año 1998.

⁹⁰ Juárez, “Igualdad”, 2007.

⁹¹ Se hace alusión a repertorios de acción que privilegian la capacidad subversiva del movimiento social, por medio de manifestaciones como marchas, paros, huelgas, taponamiento de vías, etc. Sin duda este ha sido un elemento importante en la demanda y conquista de derechos por parte de grupos sociales como los indígenas, pero no ha sido siempre el único recurso con el cual obran (Van Cott, 2004 y Laurent, 2002, 2012).

En tal estadio, sostiene Stavenhagen que, en estos países se experimenta reforma constitucional y constituyentes que conducen a la definición de Estados “multiculturales y pluriculturales” para el caso de México y Colombia en sintonía con la diversidad poblacional que le compone⁹².

Bolivia y Ecuador ubicados en la etapa posterior del interculturalismo se diferencian de Colombia y México debido al reconocimiento de “nacionalidades” y de “pueblos originarios indígenas y campesinos” según Yrigoyen⁹³, mientras que en estos últimos se habla de “comunidades indígenas” y muy tímidamente de pueblos⁹⁴.

El interculturalismo tiene como aspecto distintivo la alusión a “pueblos y nacionalidades indígenas” que dará más cabida a organizaciones indígenas (sociales y políticas) dentro de la institucionalidad en la política tradicional; mientras que el término “comunidades indígenas” al que aduce el multiculturalismo limita notablemente el alcance de una agenda indígena⁹⁵.

Sin duda se ha presentado un avance amplio en términos de equivalencia entre grupos minoritarios en el país respecto a la mayoría poblacional mestiza y blanca, pero continúan conflictividades propias en la relación derecho consuetudinario indígena y derecho ordinario por no confluir a una convergencia intercultural donde pueda convivir la diferencia y la igualdad.

En un escenario de creciente crisis social y política se suceden constituyentes y reforma constitucional en estos países, hecho al que se llegaría en gran parte tras el dinamismo de diversos grupos sociales, destacándose, entre ellos los movimientos indígenas.

Con base en tal distinción encontramos que Colombia será el primer país que circunscriba al Convenio 169 de la OIT y de un paso adelante en la región andina al reconocer el carácter diverso de su población mediante el artículo 1 y 7 de la Constitución de 1991 “(...) El Estado se basa en la

⁹² Stavenhagen, “Identidad”, 2002.

⁹³ Yrigoyen, “Pluralismo”, 2012.

⁹⁴ “Los conceptos de pueblo y comunidad no tienen un significado unívoco. Pueblo se utiliza para referirse a grupos étnicos con identidades y continuidades culturales que se reconocen en los procesos históricos; comunidad se refiere a los grupos sociales que puedan identificarse en espacios precisos o instituciones concretas”(López, *la autonomía*, 2010).

⁹⁵ Martí, “Etnicidad”, 2000 y Stavenhagen, “Identidad indígena”, 2002

Al respecto de que se entiende por pueblos originarios el convenio 169 de la OIT refiere a que el presente convenio se aplica a “inciso b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” Consultado en: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

pluralidad y el reconocimiento de la autonomía territorial; reconoce el carácter pluricultural de la nación”⁹⁶.

Además, es el primer país en incluir la jurisdicción especial indígena, seguido por Perú (aunque tenga población indígena mayor) e incluso Bolivia siendo un país de población mayormente indígena⁹⁷.

En cuanto a la dinámica política representativa de la que harán parte los indígenas denominada *circunscripción especial* “(...)habrá un número adicional de dos senadores por la circunscripción nacional para comunidades indígenas; la circunscripción se regirá por el cociente electoral(...) En la cámara de representantes habrá tres sillas reservadas para minorías étnicas: dos para las comunidades afrodescendientes, una para las comunidades indígenas”(artículo 171 y 176 de la CP de 1991)⁹⁸. De forma que los indígenas tendrán representación en ambas cámaras.

La llegada de “legisladores indígenas” es el hecho que causa ruido, aunque en términos porcentuales la presencia de estos en el congreso es de apenas del 2 %, considerando que el senado está compuesto por cien senadores, es decir 2 escaños de 100; el mecanismo, sin embargo asegura la presencia indígena sin sujetarse a características poblacionales y/o geográficas al ser de carácter directo, y/o “virtual” en palabras de Aninat y González⁹⁹.

Dentro de la reglamentación de la circunscripción se especifica que los candidatos aspirantes al senado y cámara deberán acreditar experiencia organizativa y de liderazgo en organizaciones indígenas, la cual será acreditada previamente por el Ministerio de gobierno(Ley 649 que reglamenta el artículo 176 de la CP).

De otra manera, con el fin de hacer más representativa la circunscripción permitiendo la participación de un número amplio de electores, el carácter nacional de esta al igual que la circunscripción del senado posibilita que cualquier ciudadano y ciudadana pueda ejercer su voto allí, es decir, es abierta sin un elector en específico; aspecto que podría ser un arma de doble filo para la representación indígena¹⁰⁰.

⁹⁶ Laurent, “Movimiento”;2002; Van Cott, “los movimientos” 2004, Yrigoyen, “Hitos”, 2006 .

⁹⁷ Yrigoyen, “Hitos”, 2006, p 7.

⁹⁸ El artículo 176 contempla también un escaño para comunidades afrodescendientes, uno para las minorías políticas y uno más para los colombianos residentes en el exterior.

⁹⁹ Aninat y González, “Representación”, 2014.

¹⁰⁰ Escandón, *Circunscripciones*, 2011.

A su vez, hay que destacar que los candidatos indígenas en Colombia no se adscriben necesariamente a partidos políticos étnicos, aunque si los hay, ya que participan también a través de organizaciones y movimientos sociales de base, siempre y cuando éstos cumplan con los requisitos proferidos a la circunscripción especial¹⁰¹.

Previo al constituyente los indígenas participan en la elección de autoridades locales y regionales tras aprobarse la elección de alcaldes y gobernadores a la par con la descentralización territorial expresada en el artículo 246 y 285 “(...)atribuyéndole jurisdicción propia a las autoridades indígenas al interior de su territorio con sujeción a las determinadas por ley”.

De hecho la primera experiencia política - electoral indígena será en 1985 con la llegada del líder indígena Lorenzo Muelas Hurtado¹⁰² a la gobernatura del departamento del Cauca, mismo que se presentará a elecciones de la cámara en 1990 sin obtener curul. Éste es el telón para que en 1990 las organizaciones indígenas ONIC y AICO presenten sus propios candidatos: Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas-nuevamente por la AICO- para participar en la constituyente, mismos que resultarán elegidos por voto nacional popular y tendrán la tarea de negociar espacios de representación para legisladores propiamente indígenas a nivel nacional¹⁰³.

Posterior a Colombia, el Estado mexicano declara su carácter pluricultural y reconoce a las poblaciones indígenas originarias mediante la reforma constitucional al artículo 2 en 1992¹⁰⁴ y tras los levantamientos del EZLN en 1994 se hablaría de una agenda indígena y campesina amplia, la cual se verá frustrada en gran parte por la inexistencia de voluntad política gubernamental para acatar los Acuerdos de San Andrés¹⁰⁵.

¹⁰¹ Laurent, “Movimiento”, 2002 ; Van Cott, *Los movimientos*, 2004.

¹⁰² Fue uno de los fundadores del Comité Regional Indígena del Cauca (CRIC) y de las Autoridades Indígenas del Sur Occidente (AICO), hoy Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), elegido gobernador de la comunidad indígena Guambiana durante un año ya que se entró a formar parte del Consejo de Ancianos que dirige el Cabildo. Entre su raza se le conoce como el "Taita" Muelas, título honorífico dado por los indígenas de esa comunidad a las personas de reconocida autoridad dentro de la misma. El 9 de diciembre de 1990, con 22 000 votos, fue elegido miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, reunida entre el 5 de febrero y el 5 de julio de 1991, que redactó la Constitución Política de 1991. Consultado en: http://enciclopedia.banrepultural.org/index.php/Lorenzo_Muelas

¹⁰³ Duque, “Las organizaciones”, 2001, p 13.

¹⁰⁴ La Nación mexicana es única e indivisible. Tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual al iniciarse la colonización y conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Sostiene Francisco López (2000) que con la alusión pueblos se asume a la población indígena bajo la categoría de la ciudadana mexicana existente restándole soberanía a los pueblos indígenas ancestrales desde sus características especiales. Publicación del Tribunal del poder judicial de la Nación.

¹⁰⁵ López, *La autonomía*, 2010. “Entre los puntos negociados entre los zapatistas y el gobierno se encuentran:

En México la génesis del diseño electoral proviene de la relación histórica entre las divisiones electorales y la representación política desde el siglo XIX y XX.

En tal propósito la división entre distritos urbanos y rurales es la forma más visible de analizar los principios de distribución electoral; los primeros en términos poblacionales y los segundos de acuerdo a características territoriales. En tal diatriba la geología política para construir distritos no se reduce entonces a un asunto técnico, sino también al interés de los poderes públicos¹⁰⁶.

En esa tónica por medio de la reforma en el 2001 al artículo 3 constitucional bajo la presidencia de Vicente Fox se contempló en artículo transitorio la “distribución indígena” como modalidad representativa para estas comunidades, a pesar de que, desde 1996 existía un acuerdo entre Estado e indígenas para afirmar representación política a nivel federal y local, menciona González¹⁰⁷.

La redistribución entonces se basaría en criterio geográfico y territorial, los distritos deberán componerse por un 40% de población indígena, al tiempo que podrán unirse distritos con similares condiciones; el tamaño geográfico y el censo poblacional para crear distritos indígenas, sin embargo, no han sido suficientes para garantizar la representación indígena¹⁰⁸.

La construcción de municipios electorales con población indígena exclusiva resulta ser una apuesta novedosa de la ingeniería electoral, pero en términos porcentuales los indígenas llegan

a) El reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía. b) La ampliación de la participación y representación política. El reconocimiento de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, como derechos colectivos. c) La garantía de acceso pleno a la justicia. El acceso a la jurisdicción del Estado. El reconocimiento de sus sistemas normativos. El respeto a la diferencia. d) La promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indios. e) La promoción de su educación y capacitación, respetando y aprovechando sus saberes tradicionales. f) El impulso a la producción y empleo. La protección a los indígenas migrantes”(P 3).

¹⁰⁶ Arroyo, *Arquitectura*, 2011, p 432.

¹⁰⁷ González, “La redistribución”, 2008.

Este compromiso se hizo constar en la Iniciativa de Reforma Constitucional redactada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y aprobada por el EZLN y el gobierno federal, donde se establece en el artículo 4o., fracción IV, la obligación de fortalecer la participación y representación política de los pueblos indígenas tomando en cuenta sus características culturales, estableciéndose en los artículos 53 y 116 (y no en un artículo transitorio) el mandato de la redistribución electoral a nivel no sólo federal sino también local, con distritos plurinominales (y no sólo uninominales). (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, Cuadro Comparativo de la Iniciativa COCOPA y el Convenio de 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas, en www.centroprodh.org.mx)

¹⁰⁸ Báez, “impacto”, 2010

Vicios del diseño electoral como el gerrymandering (manejo de circunscripciones electorales para obtener ventajas en la elección) y el malapportionment (distribución poblacional injusta entre los distintos electorales del país) Monroe(1994), Samuels y Snyder (2001); podrían aunarse al momento de deconstruir y crear distritos electorales indígenas “exclusivos”.

mínimamente a la cámara de diputados (28 posibles de 300, es decir, el 0.93 % y la cifra varía según el registro electoral). Además que el mecanismo desprecia la representación en el senado, al que solo llegan ocasionalmente caso de Casimiro Ortiz en el 2018)¹⁰⁹.

La existencia de vacíos reglamentarios respecto a quiénes y cómo se postulan los indígenas impiden que llegue un número importante de representantes indígenas al congreso, hecho apoyado también por la falta de voluntad de los partidos en postular candidatos indígenas frente a la inexistencia de movimientos o partidos políticos étnicos a diferencia de los otros países revisados¹¹⁰.

Adicional a esto, el vacío reglamentario sobre quién y cómo deben postular los candidatos indígenas al congreso causa que no lleguen al recinto parlamentario, al tiempo que la no adscripción a un tipo de elector específico permite que no sea siempre el indígena quien vote al indígena.

El caso de Bolivia y Ecuador presenta un paralelismo en torno a la integración del carácter intercultural de su territorio pero una diferencia importante en torno a la estrategia que privilegió el movimiento y organizaciones indígenas para plasmar sus derechos constitucionalmente¹¹¹.

El concepto de pluriculturalidad del Estado surgió con la tesis de la Confederación Sindical Única de Trabajadores (CSUTCB) en 1983, misma que no implica necesariamente la fragmentación del Estado, pero sí significó un parteaguas frente a la visión de la integridad nacional vigente¹¹². En ese tono, también los dirigentes indígenas ecuatorianos abogan a la unión entre la categoría “nacionalidad indígena” y la concepción unitaria del Estado, dando origen a lo plurinacional¹¹³.

En ambos casos, haría falta aclarar -en alusión a organizaciones y líderes indígenas- de que esta propuesta de lejos busca el desmembramiento del Estado. De hecho, la

¹⁰⁹ A nivel federal existe una comisión de asuntos indígenas compuesta por representantes de diversos partidos políticos (PAN, MORENA y PRI) sin estar compuesta por candidatos indígenas-con la excepción de Casimiro Ortiz -. A su vez, no existen partidos políticos propiamente indígenas por lo que los pocos candidatos indígenas que compiten a distritos plurinominales lo hacen por partidos tradicionales. Ver en detalle: <http://www.senado.gob.mx/64/senador/1262>

¹¹⁰ Williem y Gundermann, *Movimientos*, 2007.

¹¹¹ Yrigoyen, “Hitos”, 2006, p 7.

¹¹² Rivera, “Oprimidos”, 1986, p 199.

¹¹³ Cruz, “Estado”, 2012, p 56.

autodeterminación indígena que reclaman es tímida y cabe dentro de la categoría autonomía, vista en el derecho a propias formas de administrar e impartir justicia y otros¹¹⁴.

Con este trabajo político madurado en las organizaciones, hacia 1994 en Bolivia los indígenas conquistan la política formal y logran un mayor número de reformas institucionales a favor, a diferencia de Ecuador, debido esto a su mayor acercamiento con partidos políticos y el diálogo con las elites en un contexto de democracia pactada¹¹⁵.

El Estado boliviano reconocerá el carácter pluricultural del territorio en la constitución política de 1998 e incluirá articulado específico de derechos indígenas en medio de un ambiente de relativa estabilidad que favorece los repertorios de acción institucional (oportunidad política) y en consecuencia la temprana incursión indígena en la arena electoral¹¹⁶.

Tras el oleaje de marchas (de la Dignidad, del Agua y del Gas) y la llegada de Evo Morales al poder se promueve una nueva reforma constitucional que hará especial énfasis en el carácter intercultural del país al reconocer a las nacionalidades y pueblos originarios ampliamente en un nuevo texto constitucional. Se declara allí que Bolivia es un “(...)Estado social de derecho, plurinacional, comunitario, intercultural, libre, democrático, descentralizado y con autonomías(...)” (artículo 1 y 2 de la CP del 2009).

Con relación a la apertura de espacios de participación para minorías étnicas y el precedente de la Ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas del 2004¹¹⁷, la constitución del 2009 reconoce en el capítulo IV los derechos de las naciones y los pueblos indígenas originario-campesinos y dentro del mismo se refiere al mecanismo de afirmación “circunscripciones especiales indígena-originario-campesina” haciendo énfasis en tres aspectos¹¹⁸:

¹¹⁴ Al respecto se distingue entre autonomía y autodeterminación. La primera aduce a propias formas de organización del gobierno en las comunidades indígenas, y la segunda hace énfasis en la capacidad de un pueblo para disponer de sí mismo. La una y la otra no significan la escisión del Estado, sino la existencia de un gobierno propio, para que los indígenas ejerzan voluntariamente sus derechos(Soriano, “El derecho”,2013).

¹¹⁵ Cruz, “Comparando”, 2013.

¹¹⁶ López, “De indígenas”, 2016, pp 347-363.

¹¹⁷ Art. 1. “(...)La presente Ley tiene por objeto normar la participación de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en la postulación de candidatos a procesos electorales (...). Art. 3. Los Pueblos Indígenas son organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales. Estos pueblos pueden participar en la formación de la voluntad popular y postular candidatos en los procesos electorales (...) Consultado en: <https://bolivia.infoleyes.com/norma/319/ley-de-agrupaciones-ciudadanas-y-pueblos-indigenas-2771>

¹¹⁸ Art. 146. La Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, de Diputados y de Representantes Departamentales, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes en el territorio boliviano. Artículo 149 I. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos

Por un lado, el criterio territorial y poblacional determina la creación de estas circunscripciones sin sobrepasar límites rurales; por el otro, la elección de autoridades depende de la organización de cada entidad territorial postulando a un candidato y un suplente.

Por último, refiere que una circunscripción especial podrá abarcar a más de un grupo minoritario, sin estar estos contiguos territorialmente¹¹⁹.

En una cámara compuesta por 130 diputados el tamaño de la modalidad representativa es del 5.08% porcentual de carácter fijo en circunscripción especial, mientras que en la circunscripción ordinaria los indígenas pueden ocupar escaños por existir reglamentación a favor de la proporcionalidad de candidatos indígenas y campesinos en las listas electorales de las circunscripciones plurinominales las cuales se restarán de las circunscripciones plurinominales existentes según Carbonell, Carpizo y Zovatto¹²⁰.

De hecho las circunscripciones fijas privilegian las poblaciones indígenas de menor presencia en el país, dado que los territorios con mayor presencia indígena – como los aymaras y quechuas – se hacen con escaños vía ordinaria (Art. 146). Evidencia de que la representación minoritaria parece

indígena originario campesinos. II. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica. Consultado en: <https://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/segunda-parte/titulo-i/capitulo-primer/#articulo-146>

¹¹⁹ Ley 421 de 2009 sobre el Régimen electoral en Bolivia. Art. 35 . De las circunscripciones especiales (Indígena Originario Campesinas).- Se establecen siete (7) Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas en el territorio nacional, de acuerdo con la distribución definida en el Artículo 32 de la presente Ley. II. Las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas, no trascenderán los límites departamentales y sólo podrán abarcar áreas rurales. La Corte Nacional Electoral determinará las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas, en base a la información del último censo nacional y los datos oficiales del INRA sobre Tierras Comunitarias de Origen.

III.- La cantidad de ciudadanos inscritos en estas Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas, no está relacionada con la media de las circunscripciones uninominales, conforme al Artículo 147 de la Constitución. IV. Una Circunscripción Especial Indígena Originario Campesina podrá estar conformada por Tierras Comunitarias de Origen, comunidades Indígena Originario Campesinas, municipios, e incluso asientos electorales, que no necesariamente tengan continuidad geográfica, pertenecientes a las naciones y pueblos Indígena Originario Campesinos que sean minoría poblacional. Una circunscripción especial podrá abarcar a más de un pueblo Indígena Originario Campesino.

Art. 38. c.
Del total de escaños que corresponda a un partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza, se restará los obtenidos en circunscripciones uninominales, los escaños restantes serán adjudicados a la lista de candidatos plurinominales, hasta alcanzar el número proporcional que corresponda. Consultado en : <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-4021-del-14-abril-2009/>

¹²⁰ López, “De indígenas”, 2016.

ir de la mano de reglas electorales proporcionales en el sistema de partidos tal como sostiene Arend Lijphart en referencia a las reglas del juego a nivel nacional.

Según el Instituto de Estadística (INE) existen 36 pueblos indígenas en Bolivia con una población estimada en 10.027.254 habitantes constituyendo 66.4 puntos porcentuales de la población total. En términos demográficos la población indígena es bastante significativa, por lo que al reglamentarse la asignación de circunscripciones especiales según la presencia indígena esta podría ampliarse en el tiempo.

Un aspecto importante, a juicio de Cruz, es el reconocimiento de la población indígena y campesina boliviana conjuntamente en tal mecanismo representativo, debido a que desde la disputa social librada por estos actores fuera del sistema institucional, la connotación de pueblos originarios les identificó con una cuestión clasista en la que campesinos e indígenas harán parte del legado colonial¹²¹.

En Ecuador en cambio, la reforma constitucional tardaría más, ya que se privilegió la movilización social antes que pactar con la clase dirigente, por lo que se hablará del constitucionalismo multicultural hasta la constituyente de 1997 que promulgará la constitución de 1998¹²². Se logra promover la propiedad colectiva territorial(Artículo 60 de la CP de 1998)¹²³, la autonomía de los territorios originarios, entre otros aspectos sociales centrales.

De hecho, en Ecuador se concreta un proyecto más orgánico y estable respecto a Bolivia, por contar con una base social cohesionada, mientras que, aunque temprana la reforma boliviana, será solo hasta la llegada de Evo Morales a la presidencia y una nueva reforma (la del 2008) que se definiría de facto al Estado como pluriétnico e intercultural¹²⁴. Aspecto central para el posterior reconocimiento de derechos diversos.

En Ecuador se implementan medidas como la Ley de Participación Popular que descentraliza a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) “(...) al propiciar, fomentar y garantizar los derechos de participación de los ciudadanos, colectivos, pueblos y nacionalidades indígenas y

¹²¹ Cruz, “Estado”, 2012.

¹²² Yashar, “Contesting”, 2005.

¹²³ “(...) los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura (...)”

¹²⁴ Cruz, “Estado plurinacional”, 2012.

afroecuatorianos(...)¹²⁵; y la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria reconocerá cierta autonomía territorial a las poblaciones indígenas.¹²⁶

En términos de representación política se adopta la circunscripción territorial indígena CTIs mediante los artículos 224, 225 y 246 en el texto constitucional del 2008 la cual incorpora a diversos grupos sociales subrepresentados en el país (indígenas, campesinos, afroecuatorianos, etc.)¹²⁷. Grosso modo éste articulado reglamenta el ejercicio administrativo y político electoral de las municipalidades y gobiernos autónomos a los que hace referencia la ley de participación popular mencionada.

Se recalca el carácter especial de las circunscripciones indígenas y pluriculturales (Artículo 242), se contempla también como se celebrarán las elecciones a partir de circunscripciones regionales, provinciales y cantonales (Artículo 240) obedeciendo al diseño de las circunscripciones electorales en el siglo XIX para la representación política.

La modalidad representativa “circunscripción territorial indígena (CTIs)” se reglamenta de acuerdo al criterio poblacional y geográfico de la población indígena, campesina y montubia, por lo que el número de escaños asignados puede variar, de hecho no existe un número fijo, pero el mínimo es de siete circunscripciones.

Sin embargo, la población indígena en términos demográficos resulta mínima(según el censo 2001 la población indígena es del 6,8% entre 16´529 000 habitantes), aun así el carácter de las CTIs

¹²⁵ La Ley orgánica de participación ciudadana tiene por objeto “(...) propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; sentar las bases para el funcionamiento de la democracia(...)”.

¹²⁶ Cruz, “Comparando”, 2013, p 42.

¹²⁷ “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias y cantones” (Artículo 242) . “El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias”(Artículo 224). Habrá circunscripciones indígenas y afroecuatorianas establecidas por ley(Artículo 225). El Estado impulsará mediante la descentralización y desconcentración el desarrollo del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, el gobierno central transferirá funciones, atribuciones, recursos y competencias a las entidades autónomas de carácter regional(Artículo 246). Las competencias del gobierno nacional podrán descentralizarse excepto la defensa y la seguridad nacional. Consultado en: http://constituciondeecuador.wikia.com/wiki/TITULO_XI

que recoge también a la población afroecuatoriana y montubia hace que esta tenga una mayor presencia¹²⁸.

Las reglas electorales para el acceso al congreso unicameral compuesto de cien diputados permiten la llegada de los indígenas por vía ordinaria además de la especial, dado que existe un sistema partidista mayormente proporcional según la Ley Orgánica Electoral:“(…) el sistema electoral se basa en principios de proporcionalidad, equidad y paridad. A su vez, el gobierno determina el número de circunscripciones electorales(Art 3 y 4).

Por tal, la representación proporcional juega a favor de la llegada indígena minoritaria al parlamento del país al igual que el caso boliviano. Aunque, hay que recalcar que las circunscripciones funcionan con reglas “especiales” a diferencia de la ordinaria, surgiendo de manera reciente en ambos casos.

Otro aspecto en común de ambos Estados en torno al reformismo pluricultural e intercultural reside en que en los constituyentes en Bolivia (2006 – 2009) y Ecuador (1957 - 2008) sucedidos tras la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2006-2007), “ (..) se refundará el Estado mismo al ir a las raíces milenarias de los pueblos indígenas y campesinos ignorados en la primera fundación de la República el Estado Plurinacional como resultado de un pacto de pueblos, donde los indígenas se yerguen como sujetos constituyentes” en alusión indistinta a poblaciones originarias como sujetos de derechos sociales y políticos¹²⁹.

En el siguiente cuadro se resume el articulado constitucional referente a los derechos indígenas centrales en los países comparados.

Cuadro 1. Derechos constitucionales indígenas en Colombia, Bolivia, Ecuador y México

Países	Colombia , 1991	Bolivia, 1994, 2009	Ecuador, 1998, 2008	México, 1992

¹²⁸ Fruto de la colonización y el proceso de mestizaje, los montubios son un grupo étnico o cultural ecuatoriano reconocido constitucionalmente.

¹²⁹ Yrigoyen, “Hitos”, 2006 .

Reconocimiento constitucional	Art 7. “(...)se reconoce y promueve la diversidad étnica y cultural de la Nación “ (...)”	Art. 1 “ ...Estado libre, soberano, multiétnico y pluricultural” (...)	Art. 1 “ (...) se define como Estado pluricultural y multiétnico”	Art. 2 “(...) la nación se sustenta en la existencia de sus pueblos indígenas”
Derecho consuetudinario	Si	Si	Si	Si
Propiedad colectiva	Si	Si	Si	Si
Oficialidad de su lengua	En los territorios indígenas (Art.10)	No	En los territorios indígenas(Art. 62,66,69)	Ley general de derechos lingüísticos indígenas,2003
Educación bilingüe	Si	Si	Si	Si
Cuota reservada de representación política	Si (senado y cámara)	Constitución del 2009	Constitución de 1998	
		Art 35. Se introducen 7 circunscripciones especiales para poblaciones indígenas y campesinas	Art. 224 y 225. Habrá circunscripciones indígenas y afroecuatorianas establecidas por ley.	Ley indígena del 2001, artículo transitorio 3. Promueve la creación de Distritos Electorales indígenas.
Régimen de autonomía	Si, los resguardos equivalen a municipalidades (Art.286)	No	En espera de la entrada en vigor de la nueva ley.	A nivel estatal (en términos del art. 2)
Modalidad de representación	Circunscripción fija (Art. 171 y 176)	Circunscripción geográfica (Art.171)	Circunscripción geográfica-poblacional (Art.228)	Distritos indígenas

Fuente: Tomado de Van Cott, “los movimientos”, 2004, p 147 y actualizado según fuentes de consulta.

Por último, la Corte Constitucional colombiana se ha expresado mediante diversos autos sobre aspectos de interés a las minorías étnicas (indígenas y afrodescendientes), de hecho, persiste un debate sobre las razones por las cuales finalmente el Estado decidió reconocer a las minorías étnicas como sujetos portadores de derechos políticos entre la diatriba de una “reivindicación histórica o de equilibrar la participación en el sistema político”¹³⁰.

Frente a lo primero, mediante Sentencia C-169 la Corte Constitucional hace énfasis en que “(...)la voluntad de la constituyente fue la de proteger algunos intereses de nuestra sociedad atropellados, marginados y desconocidos como son los de los indígenas y la raza negra, por lo que adoptar medidas que remedien tal situación desventajosa, velando por la identidad particular y promoviendo su acceso a cuerpos colegiados amplían una verdadera democracia participativa y pluralista(...)”¹³¹.

Con esto se hace énfasis en que mejorar las condiciones de participación de las minorías étnicas va de la mano con el reconocimiento constitucional de las mismas.

Respecto al segundo aspecto, se considera que el reconocimiento de político de las minorías étnicas en Colombia echa mano de la reivindicación histórica, también de la tarea de equilibrar la participación en el sistema político.

La referencia constitucional a derechos colectivos indígenas “excepcionales” frente a los derechos individuales contemplados en la carta política de sepa liberal ha constituido el anclaje para el ejercicio de cierta autonomía indígena en colectividad, por lo que blindar a estos grupos con acceso directo a cuerpos colegiados tal como se ha referido, persigue dos objetivos: reivindicar la existencia de una población que ha sido discriminada y abandonada históricamente por parte del Estado, y a lo sumo, facilitar condiciones jurídicas para que estas comunidades puedan participar del ámbito político representativo a través de acciones de discriminación positiva.

De esta forma, diversas instancias formales comprometidas en el tema de la participación y representación étnica minoritaria habrían velado por la prevalencia de lo dispuesto por la asamblea constituyente al respecto, en términos procedimentales.

Hay que señalar sin embargo que, al integrar instrumentos especiales y “directos” para que estas dichas minorías participen en mejores condiciones, el Estado no persigue de fondo el objeto de velar por un sistema partidario más proporcional ; en sí mismo, se reivindica lo étnico por medio

¹³⁰ Aninat y González, “Representación”, 2014.

¹³¹ Consultada en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-169-01.htm>

de instrumentos participativos independientes de las reglas generales, por lo que, afectar la dinámica del sistema político no es un fin en sí mismo, más bien, un efecto secundario.

2. Asamblea Constituyente de 1990 en Colombia: actores y debates

En Colombia la década del noventa fue testigo de cambios sustanciales que tienen como componente central el reformismo multicultural en sintonía con la situación de países vecinos como Perú, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Paraguay y México al modificar o reformar totalmente sus constituciones a juicio de Van Cott y Laurent¹³².

La constituyente dará luz verde a un reajuste institucional que reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana (Artículo 7 de la CP de 1991), en correspondencia con el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de carácter vinculativo en 1989, y la previa declaración de las Naciones Unidas (ONU) en 1948 sobre los derechos humanos.

Tal hecho según Peñaranda y Duque ha sido considerado como el punto de llegada del indígena a un escenario político institucionalizado en tanto que por vez primera se habla de lo indígena y se reconocen ampliamente sus viejas demandas reivindicativas¹³³, como un parteaguas frente a la visión del indio incivilizado e imposibilitado de participar en los asuntos del Estado, tal como se concibió desde la génesis de la República colombiana hasta la constitución ultraconservadora de 1886.

El experimento constitucional con miras a democratizar a un sistema político históricamente cerrado convoca no solo a los grupos indígenas sino también a una gran cantidad de actores sociales categóricamente diferenciales caso de las guerrillas desmovilizadas del Movimiento 19 de Abril (M-19)¹³⁴, de la guerrilla del Quintín Lame (MAQL), del Partido Revolucionario de los

¹³² Van Cott, "De los movimientos", 2007 y Laurent, "Comunidades", 2005.

¹³³ Peñaranda, *Las organizaciones*, 2009; Duque, "organizaciones", 2001.

¹³⁴ Movimiento 19 de abril (M-19) fue un movimiento guerrillero colombiano surgido a raíz del presunto fraude de las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970 que dieron como ganador a Misael Pastrana Borrero sobre el general Gustavo Rojas Pinilla, quien creara el partido político ANAPO y tras su disolución gran parte de los miembros pasaran a ser parte de esta guerrilla armada. Tras su desmovilización durante las negociaciones de paz con el presidente Virgilio Barco se convirtió en un movimiento de centroizquierda conocido como AD-M19 (Alianza Democrática M-19) que ganó cierto respaldo popular e hizo parte de los constituyentes de 1991, desapareció a mediados de 1990 y algunos de sus miembros se alinearon con otras agrupaciones políticas. En: https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_19_de_abril#Desmovilizaci.C3.B3n

Trabajadores (PRT) y del Ejército Popular de Liberación (EPL) en proceso de desmovilización desde el gobierno del presidente Virgilio Barco; así como la presencia del Movimiento Estudiantil, de campesinos y sindicatos¹³⁵.

Se resalta el papel del Movimiento Estudiantil o “Todavía Podemos Salvar a Colombia” - único movimiento social no reprimido en una época de violencia creciente por parte de actores legales e ilegales¹³⁶- que mediante la propuesta de una séptima papeleta (séptimo voto) incluida en las elecciones del 11 de marzo de 1990 a diversas corporaciones públicas¹³⁷ se consultará a los electores si están a favor o en contra de una asamblea constituyente.

Aunque la papeleta no se reconoció legalmente sino sólo de manera extraoficial, el amplio apoyo a la iniciativa causó que la Corte Suprema tuviera que validar los votos. Así se daría el golpe de opinión que convocará a elecciones de constituyentes por parte del presidente César Gaviria Trujillo ese mismo año¹³⁸, elección en la que participarán candidatos indígenas delegados por la Organización Nacional Indígena (ONIC) y las Autoridades Indígenas Colombianas (AICO)¹³⁹.

Diversos estudios coinciden en que la constituyente sería el proyecto de reinvención de la estructura política e institucional colombiana agotada por el viejo constitucionalismo (constitución de 1886) y la hegemonía bipartidista que cooptaba la participación y representación de sectores políticos fuera de la diada Liberal/Conservadora.

Además, a juicio de Salvador Martí, existieron condiciones políticas favorables como la apertura democrática y la puesta en escena de grupos sociales y minoritarios que exigen reconocimiento estatal a nivel nacional e internacional que impactan positivamente el protagonismo de una agenda indígena en el país¹⁴⁰.

En un contexto de alta inestabilidad política e institucional y de “llegada” de actores sociales diferenciales del ámbito electoral respecto de fuerzas políticas tradicionales, se suma la emergencia de fenómenos como el paramilitarismo, el narcotráfico y el afianzamiento en armas de las guerrillas en lo rural y urbano.

¹³⁵ Escandón, *Circunscripciones*, 2011.

¹³⁶ El Movimiento Estudiantil logra poner representantes propios en el recinto constitucional, siendo la década del noventa la de su mayor auge (Amaya, “Democratización”, 2013; Peñaranda, *Organizaciones*, 2009).

¹³⁷ Peñaranda, *Las organizaciones*, 2009.

¹³⁸ Quintero, “Sociología”, 2002.

¹³⁹ Duque, “Las Organizaciones”, 2001.

¹⁴⁰ Martí, “Después de”, 2010.

La constituyente surge en respuesta a la profunda crisis política que no pudo corregirse por los gobiernos anteriores aplicando la constitución de 1886¹⁴¹ ; razones suficientes para que “(...)el presidente César Gaviria mediante decreto presidencial 1926 de 1990 tuviera que convocar a elecciones urgentes para la Constituyente encargada de redactar una nueva carta política para el país, a la cual confluyen diversos sectores y actores sociales”¹⁴².

En ese sentido, la constituyente en Colombia tendrá un doble propósito: rediseñar la institucionalidad dado que el Estado se encuentra cooptado por la problemática política y social, y, dar participación y representación a los excluidos en alusión a los diversos sectores sociales olvidados por el Estado.

La constituyente será entonces, una válvula de escape a un Estado “cuasi-fallido” donde la salida será, en parte, escuchar las voces de los excluidos armados y no armados: movimientos sociales y grupos guerrilleros en la lógica de que una constitución es producto de la pugna entre grupos de interés que procuran plasmar un proyecto específico de Nación¹⁴³. Escenario al cual confluyen los indígenas con una agenda reivindicativa que será debatida ampliamente.

Dos eventos preludian la asamblea constituyente de 1990 en Colombia: la guerra bipartidista entre Liberales y Conservadores y el periodo del Frente Nacional.

A juicio de Scott Mainwaring y Timothy Scully“(...)el sistema de partidos en Colombia se considera como uno de los más antiguos y más estables de la región junto con el de Chile y Uruguay”¹⁴⁴.

El bipartidismo experimentado en este país desde los años cuarenta del siglo XIX al siglo XX ha fungido como elemento estabilizador debido a la poca distancia ideológica entre los partidos predominantes y una competencia electoral ininterrumpida, a diferencia de la crisis de inestabilidad

¹⁴¹ Mejía, Oscar, y Múnera, Leopoldo, “Constitución”, 2008.

¹⁴².(...)Que mediante decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional por los factores de perturbación invocados en el mencionado decreto, tales como la violencia proveniente de grupos armados que atentan contra el orden constitucional (...) Es urgente crear las bases de un fortalecimiento institucional que permita superar la situación de perturbación dado que como mencionó la Corte Suprema de Justicia “los hechos demuestran que las instituciones tal como se encuentran diseñadas no son suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tienen que encarar. No es que las instituciones se hayan constituido *per se* en factor de perturbación, sino que han perdido eficacia y se han vuelto inadecuadas, se han quedado cortas para combatir modalidades de intimidación y ataque no imaginadas siquiera hace pocos años, por lo que su rediseño resulta una medida necesaria para que las causas de la perturbación no continúen agravándose, como hasta ahora ha venido ocurriendo, en los seis años de vigencia del Estado de Sitio” (Decreto 1926 de 1990, Escandón, Circunscripciones, 2011, p 15).

¹⁴³ Elster y Slagstad, *Constitucionalismo*,1999.

¹⁴⁴ Mainwaring y Scully, *Building*, 1995, p 83.

y auge de gobiernos autoritarios en los años setenta y ochenta en buena parte de los países latinoamericanos a juicio de Daniel Pécaut¹⁴⁵.

Tales perspectivas, permiten inferir que en la historia partidaria colombiana del siglo XIX e inicios del XX no sólo no ha habido alternancia en el ejercicio del poder político, sino también que, no se puede entender la configuración del sistema de partidos sin considerar el papel del bipartidismo en la construcción de éste bajo la máxima de estabilidad en medio de la crisis; esto, porque esta época para Colombia significó un periodo de guerras interinas frente a las cuales la solución inmediata sería el ascenso del gobierno de la Junta militar en 1954 con el General Gustavo Rojas Pinilla a la cabeza. El ascenso de la dictadura militar- tal como se señala en la historiografía tradicional- se da mediante el Acto Legislativo No.1 del 18 de junio de 1953¹⁴⁶.

En respuesta a la creciente aceptación social de Rojas Pinilla – considerado como un populista- los dirigentes del partido Liberal y Conservador Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez pactaron la alternancia del poder público en todas las ramas: ejecutiva, legislativa y judicial en un evento conocido como el Pacto de Benidorm¹⁴⁷ dando origen al periodo del Frente Nacional de 1958 a 1974.

Éste evento se asume como el inicio y primer periodo de la institucionalización del sistema de partidos colombiano según estudios de Guevara y Alcántara¹⁴⁸. A su vez es la expresión desesperada del bipartidismo por retomar nuevamente el poder público amenazado por la popularidad del general. El Frente Nacional persiguió un doble propósito: frenar la violencia política y social en el país, e imposibilitar la emergencia de nuevas fuerzas políticas.

La violencia partidista (1946-1965) es una etapa de Guerra civil interna atizada por el sectarismo político alrededor de los dos partidos tradicionales desde la idiosincrasia capitalina con figuras como José Ezequiel Rojas, Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro, entre otras, centrales en el rumbo de la violencia política que tomará el país durante el siglo XIX. De otra manera, por

¹⁴⁵ Pécaut, *Crónica*, 2006.

¹⁴⁶ Por medio de la cual se declara vacante el puesto de presidente de la República, a asumir por el Teniente Coronel Gustavo Rojas Pinilla, quien lo ejercerá por el restante tiempo correspondiente al periodo presidencial. Consultado en: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1825120>

¹⁴⁷ Fue un acuerdo firmado en la ciudad española del mismo nombre el 24 de julio de 1956 entre los jefes de las colectividades (Alberto Lleras Camargo, liberal y Laureano Gómez, conservador) con el objeto de poner fin a la Violencia bipartidista reinante en Colombia e impedir la posibilidad de que el General Rojas Pinilla se hiciera con la presidencia en las elecciones de 1970.

¹⁴⁸ Alcántara, "Los orígenes", 2001; Ladrón de Guevara, "Clientelismo", 1999.

la doctrina partidista, el objetivo era el de derrotar políticamente al adversario incluso por medio de la eliminación física para construir un nuevo Estado¹⁴⁹.

El foco del conflicto estalló en la capital tras el magnicidio del candidato liberal Jorge Eliécer Gaitán en 1948, hecho conocido como el Bogotazo, inaugurando una época de terror que estalla de la capital a las regiones del país; la máxima de Clausewitz sobre “(...)la guerra como la continuidad de la política por otros medios” aplica al caso colombiano¹⁵⁰.

Una consecuencia casi inmediata del Frente Nacional – conocido también como la hegemonía bipartidista- fue el alzamiento en armas de grupos guerrilleros, destacando el origen de la guerrilla urbana del Movimiento 19 de abril (M-19) a raíz del fraude en las elecciones de 1970 que daría por triunfador a Misael Pastrana Borrero frente a la Alianza Nacional Popular (ANAPO) de Rojas Pinilla.

Tal episodio auspició un contexto en el que la rebelión armada busco disputar el predominio bipartidista, debido principalmente a la imposibilidad de participación de fuerzas políticas alternativas en un sistema político constreñido.

Surgen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) hacia 1966 y posteriormente el Ejército de Liberación Nacional (ELN), consideradas como las guerrillas más antiguas de la región; a la par el auge del narcotráfico (Carteles de Cali y de Medellín) y la incubación del paramilitarismo en departamentos como Antioquia, Cauca, Nariño, que se expandirán posteriormente a buena parte del territorio colombiano, dan cuenta de un periodo marcado por la disputa del poder desde y fuera del marco legal. Aspecto fundamental en la vida política e institucional del Estado colombiano hoy día.

Un aspecto paradójico de la vida política colombiana recae en que el Frente Nacional resulta bidimensional en términos de los estudiosos de la materia.

Por un lado, Daniel Pécaut resalta que tal pacto partidista impidió la continuidad de liderazgos caciquiles característicos de la época e inicia sin proponérselo una contienda electoral más ordenada, al tiempo que contuvo en parte el conflicto social presente a lo largo del territorio colombiano.

De otra manera, Pizarro y Basset sostienen que el bipartidismo impidió que el sistema de partidos se hiciera competitivo por encontrarse plagado de prácticas políticas clientelares,

¹⁴⁹ Cartagena, “Los estudios”, 2016.

¹⁵⁰ Sánchez y Bakewell, “La violencia”, 1985.

“microempresas electorales” que afectan a la modernización del sistema de partidos, al continuar este siendo premoderno¹⁵¹.

Aunque el bipartidismo calmará el sectarismo político en la población y permitiría cierta estabilidad en la pugna por cargos públicos en las diversas corporaciones nacionales y subnacionales en el país al adquirir valor y estabilidad en términos de la institucionalización de Samuel Huntington, no logró estructurar un sistema de partidos competitivo y representativo¹⁵².

De hecho, la inexistencia de espacios participativos para otras fuerzas políticas fue el detonante del conflicto social representado por actores y sectores legales e ilegales, además del recurso a prácticas clientelares en la propia estructura partidista¹⁵³. La herencia del Frente Nacional fue la constricción participativa y representativa en el país por el anquilosamiento bipartidista en el poder público a cambio de estabilidad.

De otra manera, el surgimiento de grupos al margen de la ley: guerrillas urbanas y rurales por la problemática de la tenencia de la tierra tras una reforma agraria inconclusa en el gobierno de Virgilio Barco según Sánchez y Molina, sumado a la génesis del paramilitarismo que traerá grandes males al país y el empoderamiento del narcotráfico, coexistirán en una época crítica en la historia colombiana gobernada bajo constante estado de sitio durante los años noventa¹⁵⁴.

En tal clivaje se convocará a elecciones para la Asamblea Nacional constituyente que sesionó de junio a diciembre de 1990 con el objeto de reescribir una constitución para salvar a Colombia.

Constituyentes Indígenas en la Asamblea de 1990

De la diversidad de actores presentes en la Asamblea Nacional Constituyente instalada el 5 de febrero de 1991 en el Congreso de la República durante varios meses se destaca la presencia de actores diversos aglutinados en coaliciones políticas: El Partido Liberal (PL), Movimiento de Salvación Nacional (MSN) y la Alianza Democrática surgida tras la desaparición de la guerrilla del M-19¹⁵⁵.

¹⁵¹ Basset, Yann, “¿Cuándo?”, 2018; Pizarro, “La atomización”, 2001.

¹⁵² Huntington, *Political*, 1968.

¹⁵³ Al respecto ver a Ladrón de Guevara quien sostiene que el clientelismo más allá de un mal congénito de la política colombiana es una característica que ha evolucionado a la par de la modernización del sistema de partidos(1999, p 61-78).

¹⁵⁴ Sánchez y Molina, *Documentos*, 2010.

¹⁵⁵ Escandón, *circunscripciones*, 2011.

Además, la presencia de representantes sindicales como Angelino Garzón, quien será vicepresidente del 2010 al 2014 y de Abel Rodríguez sindicalista y miembro del M-19 que pasará a llamarse ADM-19 (Alianza Democrática Movimiento 19 de abril), y de desmovilizados del Ejército de Liberación (EPL) junto a un exmiembro del Movimiento Quintín Lame (MQL)¹⁵⁶.

Se esperaba que “(...) ningún grupo político se impusiera sobre los demás”, sin embargo continua el autor “la alianza que se estableció para la presidencia de la Asamblea fue similar a la del excluyente decreto 1926 de 1990 (Estado de sitio) sólo sin una parte de las fuerzas conservadoras”¹⁵⁷.

De forma que el Partido Liberal, el Movimiento de Salvación Nacional y la Alianza Democrática se impusieron sobre los demás partidos y movimientos políticos. Evento que determinara coaliciones en disputa con propósitos específicos en el recinto constituyente.

Aún así, el hecho más insólito en el recinto constitucional será la presencia de constituyentes indígenas que lograran plantear una agenda reivindicativa amplia a diferencia de otras minorías étnicas como la afrodescendiente, debido a que ésta no logro plantear un proyecto específico por no contar con una organización social importante¹⁵⁸.

A continuación en el cuadro se evidencia los partidos políticos y movimientos que harán parte de la constituyente, ordenados en forma descendente de acuerdo a curules obtenidas.

Cuadro 2. Constituyentes elegidos por voto popular para la Asamblea de 1990

Partido/ Movimiento	Votación Total	Curules
Partido Liberal (PL)	820 700	25
Alianza Democrática (AD M-19)	992 613	19
Movimiento Salvación Nacional (MSN)	574 411	11
Partido Conservador (PC)	430 822	10
Organización Nacional Indígena (ONIC)	22 443	1
Alianza Social Indígena (AICO)	31 783	1
Movimiento Unión Cristiana	115 201	2
Partido Unión Patriótica (UP)	95 088	1

¹⁵⁶ Para más detalle sobre el listado de los miembros que harán parte del constituyente visitar el sitio web de la Biblioteca Luis Ángel Arango. <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Asam>

¹⁵⁷ Quijano, “La Circunscripción”, 2012, p 106.

¹⁵⁸ Quijano, *La Circunscripción*, 2007, p 12-13.

Partido de los Trabajadores(PT)	75 068	1
Movimiento Estudiantil	64 711	1

Fuente: elaboración propia con base en los archivos digitales de la constituyente, BLAA.

Nota: Otros dos miembros se incluyen a causa de la desmovilización del Ejército Popular de Liberación (EPL), y el Movimiento Armado Quintín Lame (MQL), por lo que los indígenas suman tres representantes.

De hecho los afrodescendientes se dividieron y decidieron apoyar a candidatos indígenas “(...)los de Chocó apoyaron a Francisco Rojas Birry del movimiento Emberá¹⁵⁹; mientras que los del Valle, norte del Cauca y una parte de Quibdó apoyaron a Carlos Rosero otros realizaron alianzas con el indígena guambiano Lorenzo Muelas para que les representara en la constituyente¹⁶⁰.

Así, Lorenzo Muelas Hurtado designado por la Asociación Indígena colombiana(AICO) y Francisco Rojas Birry elegido por la Organización Nacional Indígena colombiana (ONIC) contarán con el apoyo no solo indígena sino también afro con la intención de alcanzar un reconocimiento como minorías étnicas. Hará parte también un tercer miembro: Alfonso Peña Chepe desmovilizado de la guerrilla indígena del MQL; los dos primeros tendrán voz y voto, mientras que Chepe solo tendrá voz¹⁶¹.

A propósito del proceso de desmovilización del MQL hay que señalar que el tránsito de la lucha armada a la política significó el logro más importante del pacto de paz entre indígenas y gobierno. Por medio del decreto 1926 de 1990 se posesionó a Alfonso Peña Chepe como representante del grupo armado, lo que permitió la inserción de demandas de la agrupación, así como la voluntad de éstos en sumarse al tránsito democrático en el proceso de reestructurar al Estado colombiano¹⁶².

De forma que en el objeto de plasmar derechos sociales, culturales, económicos y políticos los indígenas sabrán exponer y sortear proyectos y propuestas de reforma a un Estado monista y ultraconservador planteado en la constitución precedente de 1886¹⁶³.

En la lógica de airear un sistema político cerrado y exhausto institucionalmente la reforma constitucional resulta central en concordancia con la ingeniería institucional propuesta por Giovanni Sartori, bajo el dilema de que el reajuste a las reglas electorales si provoca efectos reales

¹⁵⁹ Peralta, 2005, p 151; Wade, 1993, p 180 ctds por Quijano, *La Circunscripción*, 2007, p 12-13.

¹⁶⁰ Archivo “ De donde son los constituyentes ”: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-34674>

¹⁶¹ Escandón, *Circunscripciones*, 2011 y Mestizo, *La Circunscripción* , 2012.

¹⁶² “El Quintín Lame y la Asamblea Constituyente”, Nota histórica en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-quintin-lame-asamblea-nacional-constituyente/237309-3>

¹⁶³ Sánchez, “Trayectoria”, 2012.

sobre el sistema de partidos y la lógica política misma, premisa que guía la tarea reformista pluricultural.

Menciona Clifford Geertz a propósito del reconocimiento o contención de la diversidad de un país desunido por la misma razón que en un proceso de tránsito democrático y reinención de la estructura política, la seguridad de la minoría resulta un bien común en el diseño de una nueva constitución.

Con el propósito de atenuar los temores de la mayoría como la minoría, los creadores de un nuevo compromiso podrán obtener la cooperación necesaria para su prosperidad. En ese tono, “una nueva constitución podría ajustar los conflictos de forma informal y realista”¹⁶⁴. Las implicancias de hacerse partícipes en el diseño de una nueva constitución representó para los indígenas un parteaguas en la histórica colombiana.

La demanda inicial indígena que conducirá al debate sobre parlamentarios indígenas será el reconocimiento de las territorialidades indígenas por ser un derecho históricamente negado, central para el proyecto de democratización del Estado colombiano que se persiguió en la constituyente.

En palabras del constituyente Lorenzo Muelas “(...)no puede hablarse de democracia si no se reconoce al otro que en su condición diferencial tiene derecho a similares condiciones sociales, culturales y económicas, así como a similares obligaciones dentro de la Nación colombiana”¹⁶⁵.

Este argumento será apoyado también por la delegada del M-19 María Teresa Garcés, al exponer la necesidad de que se consagre equidad e igualdad a la población colombiana a tono con la diversidad cultural presente, ya que solo así se prepara el camino para una democracia participativa (en alusión a mecanismos como el derecho de petición, tutela, iniciativa legislativa y otros contemplados en el artículo 103 de la CP), complemento para el ejercicio representativo.

La estrategia para dar paso y fortalecer el ejercicio representativo en la democracia del país sólo será posible mediante la redefinición del sistema electoral creando garantías para la participación política. Para tal efecto, se consideran los siguientes elementos: institucionalización del sistema de partidos, crear un estatuto de oposición e incorporar listas abiertas en la planilla electoral, de forma que el ciudadano tenga cercanía con el representante¹⁶⁶.

¹⁶⁴ En su forma más lata una Constitución busca contener competentemente la diversidad de grupos en un país dividido. En Holmes, “Leyes mordaza o la política de omisión”, 1999, p 56.

¹⁶⁵ Ponencia presentada por Lorenzo Muelas y Orlando Fals Borda sobre “casos de territorialidad especial” Subcomisión de casos especiales, abril 4 de 1991. Archivo digital de la BLAA.

¹⁶⁶ Archivo digital de la Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá. D.C.

En ese tono el “taita” Muelas (sobrenombre a razón de su experiencia de liderazgo indígena) presenta la propuesta del derecho mayor¹⁶⁷ de las poblaciones milenarias del país madurada dentro de la Organización Nacional Indígena (ONIC), apoyada también por Francisco Rojas Birry, vicepresidente de la Comisión Primera y delegado de la Asociación Indígena (ASI) que se convertirá en partido político en 1991, con el cual accederá al Congreso de la República en 1998.

Dicha propuesta se fundamenta en que “(...) si la nueva constitución desea garantizar los derechos del deber y el hacer, es decir ser garante de derechos, debe garantizar la libertad de lo que SOMOS y lo QUE HACEMOS cada cual y no metiéndonos a todos dentro de un mismo saco (...) Ya que durante toda la República se nos ha ofrecido el derecho a ser lo que no queremos ser”¹⁶⁸.

Con base a esto el artículo 3 de la Constitución de 1991 señala el “principio de igualdad y no discriminación” que dará paso al ejercicio participativo del pueblo soberano en condiciones políticas similares.

Acto seguido, Lorenzo Muelas en compañía del constituyente y académico Orlando Fals Borda propone una reforma constitucional sobre el reconocimiento de la autonomía indígena a nivel territorial, político-administrativo y jurídico, compilando veintiún proyectos a favor del carácter especial de los territorios indígenas y el cambio de relaciones históricas entre los grupos indígenas y el Estado presentados en el informe final de la Comisión Segunda.

Grosso modo sostienen que “(...) el reconocimiento del territorio indígena es la base para el ejercicio de la autonomía indígena en el ámbito jurídico como el político, reconociéndose propias formas de organización y de aplicación del derecho consuetudinario indígena de usos y costumbres.”

El logro notable será relativo a la similar jurisdicción de los resguardos indígenas al municipio, la inclusión en el plan de ordenamiento territorial y el acceso a recursos propios de la nación: “(...) los territorios indígenas gozan de autonomía al igual que los municipios (Art. 286, 287; la conformación de las entidades territoriales se hará sujeta a lo dispuesto por la Ley de Ordenamiento

¹⁶⁷ “[...] Por derecho mayor comprendemos además del derecho a la tierra, el cuerpo de derechos que nos acompaña como comunidades y pueblos originarios de estas tierras americanas, y que tiene primacía sobre los demás derechos consagrados constitucionalmente (...) aduciendo al hecho de ser expuestos durante años a la aniquilación española y posteriormente al avasallamiento por parte de los criollos, los terratenientes y la oligarquía política colombiana que en las constituciones redactadas hasta 1886 no hizo alusión alguna al reconocimiento y derechos fundamentales de la población indígena colombiana preexistente muy al contrario de los augurios de los blancos y mestizos que pronosticaban pronta extinción”. Propuesta Indígena de Reforma constitucional de Lorenzo Muelas. Consultado en archivo digital de la Biblioteca Luis Ángel Arango, pág. 2-4.

¹⁶⁸ Propuesta indígena de reforma por el constituyente Lorenzo Muelas en la Biblioteca Luis Ángel Arango.

Territorial (Art. 329); las municipalidades indígenas participaran de los ingresos corrientes de la Nación(Art. 357)”.

En esta línea se recoge la propuesta del líder indígena Francisco Rojas Birry quien presentó dos proyectos de reforma constitucional sobre “ la territorialidad indígena y el ejercicio de autonomía social y política dentro de la unidad nacional”.

Rojas Birry aduce a tópicos como el reconocimiento del carácter inalienable e inembargable de las territorialidades indígenas con proyecto titulado “De las entidades territoriales” que será consagrado en el artículo 63, declarando que “(...)las tierras comunales de grupos étnicos y las de resguardos son de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable”.

Mediante ponencia titulada “Pueblos indígenas y grupos étnicos” Birry propuso demarcaciones especiales y municipios de carácter netamente étnico para la población indígena, afrodescendiente e isleña, propuesta a la que se sumaran lo constituyentes Fals Borda y Omar Pineda, aun sin ser indígenas, miembros de la Comisión sobre Ordenamiento Territorial y Autonomía Regional. Ésta última propuesta no logró concretarse.

De forma contraria, la intención de crear la jurisdicción indígena para que “(...)nuestros grupos nativos diriman sus conflictos de acuerdo a sus usos y costumbres dentro de su territorio como una necesidad inaplazable(...)” será concretada mediante el artículo 246 al referirse a la autonomía de la jurisdicción especial indígena de acuerdo a sus propias normas y procedimientos”¹⁶⁹.

Respecto al reconocimiento cultural y lingüístico, los tres constituyentes: Rojas, Muelas y Peña, hacen una fuerte crítica a las políticas gubernamentales dirigidas a convertir a los integrantes de las minorías al cristianismo y a adoptar el idioma castellano, políticas que habían truncado el desarrollo de estas comunidades.

Se prevé favorable lo manifestado en el artículo 7 y 10 sobre “(...)la diversidad étnica y cultural de la nación, y el reconocimiento de la oficialidad de las lenguas y dialectos indígenas en su territorio”. Aunque falta aún entidades etnoeducativas de calidad, se ha avanzado en políticas públicas y formación de lingüistas hoy día¹⁷⁰.

¹⁶⁹ “De la jurisdicción indígena”, ponencia sobre los proyectos reformativos que se ocupan de la elección popular de jueces municipales y de paz, autoridades indígenas y jurados de conciencia. N. 51 presentado por Daniel Abello. Consultado en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/landingpage/collection/p17054coll28>

¹⁷⁰ Arbeláez y Vélez, “La etnoeducación”, 2008 , p 33-36.

De acuerdo a esto, vemos que de bandos diversos los constituyentes confluyen a la discusión sobre la autonomía indígena¹⁷¹ como si se tratase de un objetivo común por lo que el ambiente constitucional resultó favorable a la “cuestión indígena”¹⁷².

Sin embargo, los actores que se expresan a favor de la gobernabilidad política ven en la autonomía territorial indígena una amenaza a la unidad nacional, caso de algunos ponentes del movimiento conservador de Salvación Nacional (MSN) como el ponente Emiliani Román, quien además consideró riesgoso incentivar mecanismos de participación directa “especial” a ciertos grupos por el riesgo de fomentar algún tipo de desorden social en el país.

Además, si se tiene en cuenta el programa reivindicativo mencionado por el líder caucano Manuel Quintín Lame, se aprecia un tronco transversal entre las demandas indígenas durante la época republicana y la de la constituyente. Entonces, la experiencia movilizadora indígena además de sitiar al gobierno para que “negocie con ellos”, trasmite una agenda indígena, que ahora tendrá ingrediente adicional a la representación política.

El debate sobre una circunscripción especial para que lleguen legisladores indígenas al congreso de la república tuvo especial atención debido a la cantidad de propuestas recibidas por constituyentes indígenas y no indígenas participes en la comisión primera y segunda encargada de debatir sobre derechos, garantías y libertades fundamentales de la ciudadanía y el Ordenamiento territorial del Estado colombiano.

En cuanto a los mecanismos de participación por medio de los cuales nuevas fuerzas políticas se incluirían en la competencia electoral, en el informe de sesiones abundan las propuestas sobre acciones afirmativas a través de circunscripciones electorales.

Con este propósito, se contempla la designación de máximo ocho y mínimo tres curules para las minorías étnicas; otras más osadas refieren una Asamblea Nacional con presencia de cuatro representantes indígenas, y se considera también establecer un cuociente electoral para minorías;

¹⁷¹ Hay que aclarar que la autonomía es un término menos ambicioso que la autodeterminación, al hacer referencia al reconocimiento de un marco de derechos a poblaciones específicas bajo un marco superior universalista con el que convive aun, en cambio la autodeterminación se asume en la potestad de un pueblo en regirse por un marco jurídico específico. Sin embargo, señala Francisco López que “la libre determinación no solo es derecho de secesión, sino también es posible dentro de un Estado, si éste y el pueblo pactan de manera libre y voluntaria la forma en la que el pueblo ejercerá sus derechos dentro del Estado” (Soriano, 2013).

¹⁷² Se trata del estatuto ciudadano de las poblaciones nativas; es decir, el conjunto específico de derechos y obligaciones que definen su inclusión como miembros de la comunidad política. Consultado en : <http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/ciudadaniaindigenaycohesionsocialenamericalatinaleonzamosc.pdf>

para un total de nueve proyectos de reforma constitucional sobre la representación étnica en el país¹⁷³.

En el siguiente cuadro se presentan los debates de interés a la agenda indígena mediante proyectos de reforma y ponencias constitucionales.

Cuadro 3. Proyectos en la comisión primera y segunda en la constituyente de 1990

Constituyente	Proyecto	Ponencia	Alcance	Propuesta
Francisco Rojas Birry	De las Entidades Territoriales	Los derechos de los grupos étnicos : indígenas, negros y raizales del archipiélago de San Andrés	Art.1 y 7 “ (...)El Estado se funda en la autonomía de entidades territoriales, el pluralismo y la participación ; reconoce su carácter pluricultural”	Reconocimiento del territorio ancestral de las minorías étnicas toda vez que se reconozcan en un espacio geográfico para negros y raizales.

Fuente: elaboración propia con base a los archivos digitalizados de la constituyente:

http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Comisi%C3%B3n_primera_de_la_Asamblea_Nacional_Constituyente .

Conclusiones

A manera de balance sobre el primer capítulo vemos que, la llegada del indígena a la escena político electoral visto como un fenómeno social y político contemporáneo, ha presentado patrones comunes en Colombia, México, Bolivia y Ecuador, sin obviar sus especificidades. Dos caminos se experimentaron al interior de estos países para tal propósito: la lucha social y la reforma constitucional en un ambiente de oportunidad política.

La somera comparación en Colombia, México, Bolivia y Ecuador vista desde la lente de la experiencia indígena en las organizaciones y propios liderazgos evidencia que la representación formal indígena no hubiera sido posible sin la presencia de ambos factores.

¹⁷³ Las propuestas se encuentran en el inciso 1, 9, 83, 93, 103, 113, 114, 119, 122 de los cuales siete postulan la necesidad de crear circunscripciones especiales, tres de ellos (1, 114, 122) proponen una Asamblea Nacional como fórmula alternativa.

		Reconocimiento del carácter multi y pluricultural de la Nación Colombiana .	Art. 11 “reconocimiento a la propiedad comunitaria” Art. 48 “ creación de régimen especial de bienes raíces para los indígenas y raizales isleños” Art 330 “derecho a que en territorio indígena se rijan por usos y costumbres” Art 72 “(...) se reglamentarán los derechos especiales de los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”	
	Reforma a la constitución política de Colombia			
Orlando Fals Borda	Pueblos indígenas y grupos étnicos	Tratamiento especial a los territorios indígenas y entidades territoriales.	Art. 329. Se delinearán las Entidades territoriales Indígenas (ETIs) por la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial con participación del gobierno e indígenas	Las organizaciones territoriales se deben considerar entidades territoriales. El resguardo indígena es una equivalente a un Municipio autónomo.

Héctor Pineda		<p>La autonomía de las entidades territoriales comprende la gestión administrativa, financiera, y presupuestal. Las entidades indígenas deben conformarse como resguardos y espacios del hábitat indio.</p>	<p>Art. 63 “las tierras comunales de los grupos étnicos, las tierras de resguardos y demás son de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable”</p>	<p>Competencia para la entidad territorial de los municipios.</p>
Lorenzo Muelas Hurtado		<p>Prevalencia del derecho mayor “ hace alusión a los derechos de los indígenas a tener sus propias formas de organización comunitaria, educativa, jurisdicción indígena, representación en cuerpos colegiados, desarrollo</p>	<p>“El Estado reconoce su carácter pluricultural” (Art. 7) Derecho a la discriminación positiva (Art. 13) Jurisdicción Especial Indígena (art. 246) los territorios equivalen a municipalidades (art. 286) elección popular de autoridades propias, acceso a</p>	<p>Fin de la hegemonía del diseño republicano del país por ser excluyente e impositivo. Acatamiento de la jurisdicción internacional sobre derechos indígenas que ha suscrito Colombia. Fin de la visión centralista en lugar de la autonomía regional. Rechazo del liberalismo a cambio</p>

		económico y explotación de recursos naturales.	recursos de la Nación (art 329,330) Circunscripción Especial Indígena (art 171 y 176)	de una política de desarrollo en “convivencia con la Madre tierra”.
Otty Patiño, Horacio serpa y Augusto Ramírez	Partidos, sistema electoral y estatuto de oposición .	La participación pluricultural exige que se reforme el sistema electoral y de partidos para que la democracia participativa complemente a la representativa.	Estatuto de oposición (art.112 aprobado hasta el 2008 por vía fast-track)	Para que los grupos de oposición tengan garantías para ejercerla. Creación de un organismo electoral autónomo: Registraduría Nacional
Daniel Abello	“De la jurisdicción indígena”, ponencia sobre los proyectos reformativos que se ocupan de la elección popular de jueces municipales y de paz, autoridades	El reconocimiento de derechos a los pueblos étnicos requiere que estos tengan derecho a ejercer sus propias costumbres jurisdiccionales sobre sus miembros en	Artículo 246 “(...) se reconoce la autonomía de la jurisdicción especial indígena dentro de su territorio”.	Reconocimiento del derecho consuetudinario indígena aplicado mediante sus propios jueces, lo cual reafirma la validez de sus usos y costumbres.

	indígenas y jurados de conciencia.	coexistencia con la justicia ordinaria.		
--	------------------------------------	---	--	--

De hecho, desde las organizaciones se incubó la categoría “plurinacional” que posteriormente se plasmaría en los textos constitucionales en unos países primero que en otros, en este orden: Colombia , México, Bolivia , y Ecuador.

Todos concordaron en la categoría constitucional “Estados pluri, multi e interculturales”, teniendo cada uno su propio alcance en cuanto al reconocimiento de derechos indígenas sobre ámbitos varios: territoriales, socioculturales, político -administrativos, impartición de justicia, educación y de representación política.

La estrategia mediante la cual se concreta constitucionalmente una agenda representativa versa sobre acciones afirmativas de formas variadas: circunscripciones, distritos, cuotas, etc., bajo el manto de modalidades representativas especiales.

En este estadio, la reforma constitucional cobra sentido debido a la voluntad de reconocer un mecanismo representativo a tono con una de las demandas indígenas , que exige, además de otras cosas, representación política juegan factores a favor y en contra de la “llegada indígena”.

Por un lado, los convenios y tratados internacionales a los que se acogen estos Estados – el de la OIT y el de los Derechos Humanos y otros- presionan para que en la década del noventa, los indígenas y otros movimientos sociales salgan del “cajón”. A su vez, Estados política e institucionalmente inestables y un contexto de transito democrático, influyen a favor del posicionamiento de lo étnico y lo indígena.

Tanto la reforma constitucional como el diseño de la modalidad representativa han tenido un alcance diferente: en Bolivia y Ecuador los indígenas tienen representación en las cámaras altas y estas son de magnitud considerable. En México y Colombia en cambio, la modalidad representativa presenta vacíos en su diseño; aun así en Colombia si llegan representantes indígenas a ambas cámaras y en México solo de forma excepcional.

Este hallazgo permite problematizar la singularidad de la representación indígena colombiana a la luz del fenómeno en países vecinos, reflejo de la relevancia del tema.

De otra manera, al escatimar más en el caso de Colombia, encontramos conexiones entre la agenda promovida por líderes indígenas como Quintín Lame y el paquete de proyectos y reformas

constitucionales debatidas por los constituyentes indígenas. Lo que evidencia que la estrategia movilizadora les fue útil para negociar con la elite dirigente.

Si bien es cierto, la constituyente de 1990 fue posible tras la implosión de múltiples factores: conflicto armado, instituciones fallidas y crisis social, esta, además de ser la válvula de escape del gobierno de Gaviria, fue también el camino seguro para los indígenas. Quienes tendrán por primera vez a representantes elegidos popularmente, y fruto de la desmovilización del MAQL en el recinto constitucional, encargados de plasmar la agenda indígena más amplia debatida hasta el momento.

Por tal, vimos una primera etapa de “éxito indígena” a la sombra de la plurinacionalidad y del dinamismo social étnico, más hay que ver si , se trata de pluralismo real o uno de fachada.

CAPITULO II. ¿CONTRAREFORMA? AJUSTES ELECTORALES AL SISTEMA DE PARTIDOS COLOMBIANO

La reforma constitucional y electoral en América Latina ha sido una herramienta mediante la cual el gobierno en turno procura responder a crisis sociales y políticas¹⁷⁴. En México, Ecuador, Bolivia y Colombia se promueven ampliamente en la década de los ochenta y noventa, al tiempo que experimentan un tránsito democrático e implementan políticas económicas neoliberales.

La alusión a Estados pluri, multi e interculturales dentro de la carta política de estos países genera efectos positivos para el reconocimiento indígena en ámbitos sociales, culturales, políticos y económicos. A su vez, la reforma institucional genera efectos palpables en la dinámica política al reconfigurar el sistema electoral y el de partidos; en suma al sistema político mismo.

¹⁷⁴ Agrega el autor “(...)las instituciones cuentan, estas constituyen el marco dentro del cual se desarrolla la política”(Duque, “Redefinición”, 2011, p 423).

De las múltiples reformas que se han adelantado en Colombia desde la expedición de la constitución política de 1991 en adelante, interesa discutir dos: el Acto legislativo 01 de 2003 y la reforma electoral del 2009 en relación con el bipartidismo heredado del Frente Nacional y persistente, casi sin ningún cambio, tras la constituyente como se mencionó en el capítulo primero.

A grandes rasgos la reforma política del 2003 y del 2009 busca disciplinar un sistema de partidos pauperizado por la implosión de fuerzas políticas tras el ablandamiento de las reglas del juego por la constituyente del noventa.

Se considera que siendo la reforma institucional un aspecto central en la lógica política del país, el estadio previo contemplado en la constituyente sobre ampliar espacios de participación política a diversos sectores sociales vendrá a ser impactado con la nueva normativa que dará prelación a la competitividad y estabilidad más que a la representación de una mayor capa social - siguiendo a Stuart Mill- en la corporación del senado.

En la configuración de una esfera política más participativa en el país intervienen aspectos sociales e históricos, discusión desarrollada previamente en el trabajo; en este capítulo se considera que la reforma constitucional e institucional genera efectos sustantivos en la dinámica partidista a tono con la ingeniería constitucional de Sartori en dos aspectos:

La promoción de la representación proporcional para que allá presencia de mayor cantidad de actores sociales en la competencia política, y el fortalecimiento del bipartidismo por medio de la reforma electoral del 2003 y 2009 en la búsqueda de mayor estabilidad y disciplina de un sistema de partidos fragmentado. Interesa discutir el tránsito de ambas bajo la premisa de representación y estabilidad.

En términos de Sartori la reforma electoral impacta directamente al sistema de partidos, -al contrario de lo que se consideró otrora sobre la independencia del segundo sobre el primero- por lo que reformar significa negociar intereses, como el de perseguir mayor competitividad del sistema, tarea en la cual un impacto inmediato de la reforma será disminuir el número de partidos¹⁷⁵.

La reforma se convierte en un elemento central en la búsqueda de estabilidad política, irreconciliable a primera vista con la apertura partidaria a nuevas fuerzas políticas en la lógica de ampliar la representación.

En esta tónica se asume que la reforma electoral del 2003 y del 2009 promovida en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez como respuesta a la pauperización del sistema de partidos en las elecciones

¹⁷⁵ Sartori, *Ingeniería*, 1994, p 40-41.

al senado y cámara de representantes provocó efectos negativos a la circunscripción especial al endurecer las reglas del juego de acuerdo con la hipótesis de Basset y Escandón¹⁷⁶.

Adicional a esto, se presume que el vacío mismo del mecanismo en cuanto al cómo participaran los candidatos indígenas y la no adscripción de un tipo de elector específico, afectan la representatividad de la circunscripción especial dado que, no es posible determinar *a quién representan los representantes indígenas* en el congreso en términos sustantivos.

Del acto legislativo 01 de 2003 y el acto legislativo 01 del 2009 interesa discutir dos elementos de los diversos artículos reformados.

El umbral electoral establecido por vez primera del 2% y su aumento al 3% para el alcance y mantenimiento de la personería jurídica de los partidos, y, el reemplazo del método Hare heredado de la constitución de 1990 por el D'Hont para establecer la cifra repartidora. El método D'Hont premia a los partidos grandes en la lógica del mayor residuo para asignar curules a diferencia del método antecesor.

Éstas modificaciones electorales generan el realineamiento de fuerzas políticas desde las elecciones al congreso del 2006 en adelante tras reglamentarse, siendo este en parte el problema pero no el origen, ya que en la lógica de crear y garantizar espacios de representación para las minorías étnicas en Colombia y reglamentarse una circunscripción especial para que estas accedan directamente al congreso, se permiten vacíos normativos.

Entonces, en la diatriba del impacto de la circunscripción especial como mecanismo representativo minoritario por excelencia, importa ver cómo funciona a partir de la dinámica electoral de las fuerzas políticas indígenas en la contienda legislativa de 1991 al 2018.

De otra manera, determinar cuál es su impacto en la relación entre elector y representante indígena a partir de la procedencia del votante a tono con el objetivo de dar representación a la comunidad que le elige, y las características del representante.

Por último, y con mira a conectar la bidimensionalidad del capítulo en torno a las ventajas de la representación proporcional para que haya representación más equitativa y por ende también minoritaria, se hace ahínco en el horizonte de la reforma político- electoral como herramienta central para dar solución a crisis sociales específicas:

¹⁷⁶ Basset, "las circunscripciones", 2012, Escandón, *la circunscripción*, 2011.

Caso de la década de los noventa por avizorarse un Estado fallido y la del 2002 por los escándalos de corrupción y parapolítica en entidades públicas, en cuanto a qué tanto impactarán la problemática representativa indígena.

De otra manera, se advierte que vacíos reglamentarios afectan el desempeño de los indígenas elegidos: la inexistencia de una adscripción étnica para los votantes, y la posibilidad de que indígenas participen por partidos no indígenas, y a la inversa que estos participen de la circunscripción especial.

Se presume que aun con sus ventajas, la reforma electoral se asume en un círculo vicioso donde lo que se corrige con una genera efectos secundarios que solucionará una posterior, entonces, ¿qué sentido tiene reescribir la carta política en 1990 bajo la premisa de la representación?

1. Los Sistemas Electorales y la Representación Proporcional en Colombia

Un sistema electoral proporcional se considera favorable para que un mayor cuerpo social esté presente en la asamblea parlamentaria e influya en la construcción de la voluntad general. De pensadores clásicos como Stuart Mill y Bernard Manin la representación de la mayoría en igual condición a la minoría es un requisito para que exista deliberación pública amplia mediante la presencia de la diversidad social en el parlamento. En este tono, la asamblea debe ser un espejo en miniatura de la sociedad¹⁷⁷.

Existen dos visiones sobre la representación proporcional de los estudiosos en la materia, quienes relacionan la representación proporcional con los procesos de democratización, y los que la asumen como consecuencia de los sistemas electorales en la consolidación de la democracia¹⁷⁸.

En el primer grupo autores como Lipson, Rokkan y Colomer asumen que la cuarta oleada democrática en los años setenta permitió la llegada de sistemas proporcionales en Latinoamérica que se consolidara en los ochenta tras el fin de la II Guerra Mundial y la caída de gobiernos autoritarios.

¹⁷⁷ Mill, *Del gobierno*, 1994 ; Manin, Przeworsky y Stokes, *"Elections"*, 1999.

¹⁷⁸ Pérez-Liñán y Wills , *"La evolución"*, 2009, p 238.

Por su parte, Hermens, Lijphart y Powell coinciden en que los sistemas electorales explican el apogeo y estabilidad de los regímenes democráticos y que el sistema de partidos está directamente relacionado con las reglas electorales¹⁷⁹.

Unos y otros concuerdan en que un sistema proporcional es favorable para la democracia representativa, así como la representación de las minorías, aunque no siempre tal estadio evidencie que el sistema es completamente proporcional¹⁸⁰.

El primer país en adoptar la representación proporcional fue Cuba en 1908, y a mediados del siglo XX países como Costa Rica (1913), Uruguay (1918), República Dominicana (1924), Chile (1925), y Colombia (1931) la adoptarían¹⁸¹.

En adelante la fórmula se extendió rápidamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la gran oleada de la democratización llegó a Latinoamérica (Liñán y Wills, 2009: 248). El sistema proporcional hace parte de los tres diseños propuestos por politólogos como Sartori, Lijphart y Nohlen, al igual que el sistema mayoritario y el mixto.

El método comparado ha sido empleado para identificar causalidades centrípetas entre las reglas electorales (umbrales, cocientes, etc.) y el repliegue de los partidos en el parlamento de los sistemas políticos en diversas democracias analizadas, centrándose en la relación entre el sistema electoral y la alineación de las fuerzas políticas en competencia.

La discusión sobre sistemas electorales proporcionales y mayoritarios se basa en conceptos como integración, moderación, estabilidad, transformación, entre otros aspectos debido a su impacto a la dinámica partidista.

De forma que, existe relación directa entre leyes electorales y el diseño del sistema de partidos¹⁸². Un sistema proporcional dependerá de la magnitud de la circunscripción y de la fórmula electoral según Lijphart y Powell.

¹⁷⁹ Ibid., p 238-240.

¹⁸⁰ Pizarro, "la atomización", 2002.

¹⁸¹ Colomer, "¿Cómo votamos?", 2004; Nohlen, *Elections*, 2005.

¹⁸² Lipson, *Los grandes*, 1964 ; Lijphart, "las consecuencias", 1990; Powell y Vanverg, *Disproportionality*, 2000.

Se destaca el estudio de Douglas Rae¹⁸³ a propósito de los efectos de las reglas electorales en veinte y dos países americanos resaltando la relación entre la fórmula y la proporcionalidad y viceversa siguiendo las famosas leyes de Duverger¹⁸⁴.

Posterior a este trabajo, Lijphart publicara un trabajo que busca ser mejor que el de Rae, por lo que amplía las circunscripciones analizadas por aquel y mejora la metodología de trabajo. En línea similar Powell considera los efectos del sistema mayoritario y proporcional en su obra *Elections as instruments of democracy*¹⁸⁵.

Así las cosas, el análisis sobre los sistemas electorales y sus efectos son un campo fértil de reflexión politológica. Sobre los factores institucionales que juegan a favor o en contra de un sistema electoral adecuado para la representación política los politólogos Giovanni Sartori y Dieter Nohlen poseen una obra extensa.

Nohlen clasifica los sistemas electorales según dos principios de representación: el mayoritario que buscará una cantidad suficiente de escaños para formar gobierno y tomar decisiones; el proporcional que deberá ser espejo de la ciudadanía a tono con una de las aristas de representación que refiere Hanna Pitkin¹⁸⁶.

Sartori por su parte, muestra cierta distancia con el sistema proporcional por considerar que afecta la competitividad del sistema debido a la implosión de fuerzas políticas sin capacidad de chantaje, aunque opina que la representación proporcional es viable en sociedades particularmente difíciles¹⁸⁷.

En cuanto a un diseño específico Nohlen no toma partido por un diseño en específico, al considerar a este dependiente del contexto histórico y político¹⁸⁸.

Arend Lijphart se muestra abiertamente a favor de la proporcionalidad en relación con la teoría de la democracia consocietal (consociational democracy) que sugiere para las democracias en países étnicamente fragmentados¹⁸⁹. A lo sumo Vanverg y Powell refieren los beneficios de la

¹⁸³ Rae, *Leyes*, 1977.

¹⁸⁴ El politólogo francés propuso en 1959 leyes generales sobre la relación entre sistema electoral y de partidos: un sistema de mayoría simple conduce a un sistema bipartidista, un sistema proporcional favorece el multipartidismo, y la representación proporcional conducirá a partidos más estables (Duverger, "La ley", 1988).

¹⁸⁵ Powell, *Elections*, 2000.

¹⁸⁶ Nohlen, *Sistemas*, 1994, p 86-121.

¹⁸⁷ Sartori, *Ingeniería*, 1994, p 91.

¹⁸⁸ Nohlen, "Controversias" 2013.

¹⁸⁹ Lijphart, *Consociational*, 1978.

proporcionalidad, o de la justa medianía de la distribución partidaria en el parlamento por ser determinante para la representación de este¹⁹⁰.

En ese sentido, el tipo de sistema electoral se configura mediante cuatro elementos: el distrito o circunscripción, el tamaño de la asamblea, la formula electoral y barrera legal.

El primero se refiere a las secciones en que el electorado es dividido o agrupado para el fin de la votación y computo de los sufragios, asignándose un numero de bancas a repartir entre los partidos políticos en competencia. La característica central es su magnitud o tamaño, de acuerdo con dos tipos: plurinominales cuando se elige a más de un representante y uninominales cuando se elige una sola banca¹⁹¹.

El tamaño de la asamblea- frecuentemente descuidado según Rae (1971)- incide sobre la proporcionalidad y el multipartidismo del sistema, ya que en el primer caso el acceso de partidos pequeños (minoritarios) depende del tamaño de la asamblea: si es grande habrá más posibilidades que si esta es pequeña según Lijphart, Taagapera y Shugart¹⁹².

Por su parte, existen diversos tipos de fórmulas electorales que fungen como barrera legal en la asignación de escaños a los partidos políticos, a diferencia de la barrera efectiva está reglamentada.

Nohlen divide las fórmulas en dos familias: mayoritarias y proporcionales. Entre las primeras se encuentra el voto único transferible (VUT) y las fórmulas proporcionales “de lista”.

Las fórmulas proporcionales, al contrario, se aplican ampliamente debido a la emergencia de una visión de representación basada en la organización colectiva antes que un territorio demarcado, característica de electorados más complejos y movilizados. Las más usuales se clasifican en dos grupos: de resto mayor y del promedio mayor¹⁹³.

En las del resto mayor la distribución de las bancas tiene dos etapas: inicialmente se establece una cuota electoral que determina cuántos votos debe obtener cada lista para obtener un escaño, luego, se asignan bancas según las veces que cada lista alcance la cuota. Hay fórmulas que afianzan la capacidad decisoria y otras que potencian la representación política¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Powell, y Vanberg, “Elections laws”, 2000.

¹⁹¹ Raimundo, “Representación.”

¹⁹² Lijphart, *Electoral*, 1994; Taagapera y Shugart, *Seats*, 1989.

¹⁹³ Raimundo, “Representación”, p 13.

¹⁹⁴ Nohlen, *Sistemas*, 1994, p 93-95.

Son variadas las fórmulas electorales y muchas deben su nombre a los creadores, caso del Hare (Mr. Hare)¹⁹⁵, la de Hagenbach-Bischoff y la de Imperiali en cuanto al resto mayor; la D'Hondt y la de Saint Laguë entre las del promedio mayor. La D'Hont es de las fórmulas más empleadas en todo el mundo según Raimundo¹⁹⁶.

Otro elemento importante es el umbral o barrera legal, que tiene como objetivo establecer el piso mínimo para que un partido obtenga representación. De manera general los estudiosos de la materia le clasifican en umbrales/barreras altas y bajas, este, a su vez se divide en legal y efectivo: el primero es establecido por ley electoral, y el segundo se definirá de facto¹⁹⁷. Altos umbrales son característicos de un sistema mayoritario y excluyente en relación con la representación, umbrales bajos por el contrario promueven la proporcionalidad en el sistema de partidos.

Por último, encontramos que el tamaño de la asamblea opera en similar condición a la magnitud del distrito en cuanto a su tamaño: a mayor amplitud mayor proporcionalidad, efecto que genera impacto positivo sobre la representatividad del sistema partidario.

Resalta Taagapera y Shugart que, sin una barrera legal, el tamaño de la circunscripción equivale a su vez a una barrera efectiva para los partidos; aunque, a juicio de Sartori tal aspecto del sistema electoral suele ser olvidado¹⁹⁸.

Así las cosas, los sistemas electorales no operan en abstracto ya que obedecen a un complejo entramado de factores reglamentados y no reglamentados que producen efectos diversos. Los efectos provocados por esto se contemplan desde diversas aristas siendo tres las más destacadas: según efectos de formula electoral, de la representatividad y objetivos de la política¹⁹⁹.

En cuanto a lo primero Sartori sostiene que las fórmulas mayoritarias tienden a fortalecer un sistema partidario competitivo y estable, mientras que las proporcionales fomentan la representación a riesgo de la gobernabilidad²⁰⁰.

¹⁹⁵ Jurista inglés que consideraba que el sistema electoral era una representación de opiniones individuales y no de comunidades o partidos políticos. Consideraba inconcebible que las opiniones que estuviesen dispersas por el país no pudiesen representarse al parlamento debido a la limitación geográfica que presenta el sistema mayoritario (Mr. Hare. *Tratado*, 1859).

¹⁹⁶ Raimundo, "Representación."

¹⁹⁷ Diez, "Sistemas", p 3.

¹⁹⁸ Taagapera y Shugart, *Seats*, 1989.

¹⁹⁹ Raimundo, "Representación", p 16-17.

²⁰⁰ Sartori, *ingeniería*, 1994, p 92-93.

En segundo lugar, Nohlen les divide entre el mayoritario, caracterizado por buscar una cantidad suficiente de escaños para formar gobierno y tomar decisiones, y el proporcional, cuyo fin es ser espejo de la voluntad ciudadana²⁰¹. Por último, Vallès y Bosch distinguen entre aquellos sistemas de “representación-mandato” y los de “representación muestra”²⁰².

Continúan las clasificaciones y discusión a propósito del tema, sin ser el objetivo ahondar en demasía en esto, se asume que de acuerdo con Lijphart, Rokkan y Powell la representación proporcional prepara el camino para que haya representación minoritaria, siendo este un objetivo del sistema partidario en sociedades étnicamente diferenciales.

En ese tono, la magnitud de la circunscripción juega a favor de mayor pluralidad en el congreso según Lijphart, Taagapera y Shugart. De hecho, Lijphart considera que el fraccionamiento étnico se representa mejor por un modelo proporcional²⁰³. Tal modelo, sin embargo, resulta ambicioso en la política real según Sartori, quien da prelación a la gobernabilidad del sistema que a la presencia de una pluralidad de partidos²⁰⁴.

A lo sumo, la reflexión que ofrece Nohlen resulta útil para especificar el objetivo del congreso “indígena” en esta ocasión, aunque no en términos de representación como espejo, dado que se desconoce si la agenda de los representantes indígenas responde fielmente al interés del electorado.

Por último, la diada de Sartori es referente en el análisis sobre cuál diseño es adecuado en la búsqueda de estabilidad y/o representatividad según el propósito del gobierno en turno, visto esto en el objetivo de las reformas electorales analizadas en Colombia.

A grandes rasgos el sistema electoral colombiano mezcla la fórmula mayoritaria con proporcional, es decir, existe un sistema mixto para la elección de representantes a las corporaciones públicas nacionales y subnacionales desde 1991 a la actualidad.

La elección presidencial se define por medio de la fórmula de mayoría absoluta (ballotage) mientras que la elección del cuerpo legislativo hace uso de ambas fórmulas. Rodríguez le describe así: existe un congreso bicameral con dos circunscripciones: la nacional y la territorial. El congreso se elige por medio de un sistema proporcional basado en listas cerradas y bloqueadas, cada partido podía postular múltiples listas previo a la reforma del 2003 ya que esta establecerá un número limitado de listas.

²⁰¹ Nohlen, *Sistemas electorales*, 1994, p 86-121.

²⁰² Vallès y Bosch, “Sistemas”, 1977, p 191-252.

²⁰³ Lijphart, “sistemas”, 1995.

²⁰⁴ Sartori, *ingeniería*, 1994.

La asignación de escaños sigue el método de cocientes y residuos, el cociente se allí dividiendo el número de votos totales por el número de curules por las que participan, las curules sin asignar se distribuyen por medio de la fórmula de residuo mayor (D`Hont)²⁰⁵.

La circunscripción al senado es de carácter nacional, mientras que la de la cámara de representantes es territorial de acuerdo con la división política y administrativa del país. Tales características no recibirán modificaciones posterior a la reforma del 2003 y del 2009, ya que estas se concentran en institucionalizar al sistema partidos en cuanto a reglamentación sobre la repartición de curules y la obtención y permanencia de la personería jurídica.

A juicio de Freidenberg y Dosek el tronco básico del sistema electoral colombiano ha permanecido relativamente estable ya que las reformas experimentadas- nueve en total de 1978 al 2015 - le sitúan en el grupo moderado respecto a la experiencia en otros países de la región según un estudio comparado sobre la frecuencia de la reforma electoral²⁰⁶.

Existen dos momentos de reforma electoral en el sistema colombiano de interés: uno de representatividad y otro de estabilidad. El primero comprende el periodo que inaugura la constituyente de 1990 bajo el gobierno de Cesar Gaviria tal como se discutió, y el segundo las reformas electorales del 2003 y el 2009 en los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez.

Previo a la constituyente, el bipartidismo caracterizó la política electoral en Colombia fungiendo como el muro de contención para la llegada de nuevas fuerzas políticas, en la expresión de Eduardo Pizarro tal como se advirtió en el capítulo anterior sobre la experiencia del Frente Nacional²⁰⁷; de allí que, nos concentremos en las etapas posteriores para discutir la llegada de fuerzas minoritarias y posterior impacto a estos en la competencia electoral al senado de la república.

Los fines de la reforma electoral en Colombia a su vez, ha estado ligado a la agenda del gobierno en turno, la Gaviria (1990 a 1994) y la de Uribe Vélez (2002 al 2010).

En la primera se promoverá una democracia más participativa y representativa en medio de una crisis de legitimidad del gobierno, y, en la segunda se dará prelación a la institucionalización del sistema de partidos por favorecer gobernabilidad del mandatario.

En Colombia, ajustar el sistema electoral ha sido una constante para el diseño de partidos más representativos o más estables- según sea el interés de turno-, lo que genera efectos palpables en la

²⁰⁵ Rodríguez, "posibilidades", 2009.

²⁰⁶ Freidenberg y Dosek, "las reformas", 2016.

²⁰⁷ Pizarro, "Hacia ", 1997.

dinámica electoral aun con los limitantes de las reformas, como la falta de maduración y vertiginosidad de estas a juicio de Duque²⁰⁸.

Sin embargo el ajuste institucional es central en la tarea de democratizar el sistema político, aunado a factores sociales e históricos²⁰⁹; tal como se refiere Schumpeter a la relación entre el mejoramiento de las condiciones institucionales y un modelo competitivo de democracia²¹⁰.

En tal tarea, en la constituyente quienes ponen el acento en la democratización suelen seducirse por un sistema de representación difuso que impida la formación de solidas mayorías políticas, mientras que los que se preocupan por la gobernabilidad tienen preferencia por sistemas eficaces que favorezcan la toma de decisiones, sacrificando en ocasiones canales de participación democrática²¹¹. Uno y otro tienen virtudes y defectos.

Múltiples fueron las reformas introducidas por los constituyentes a favor de un sistema multipartidista, aun con la intención de otros a favor de la continuidad del bipartidismo, siendo triunfante la intención de los primeros²¹². El horizonte será el de complementar la democracia representativa con canales de participación directa.

Se consideró al sistema electoral como eje para democratizar al sistema representativo por dos vías: la creación de una circunscripción de carácter nacional y una normativa laxa para la inclusión de nuevos partidos y movimientos políticos²¹³.

Por un lado, la circunscripción única nacional genera doble impacto: contrarresta los feudos electorales en los departamentos y genera más opciones para obtener curules a los partidos pequeños²¹⁴; aspecto considerado por Pizarro citando a Arend Lijphart, sobre el efecto positivo de la magnitud del distrito electoral para una mayor proporcionalidad del sistema de partidos²¹⁵.

De otra manera, una normativa laxa en el ámbito electoral y la implementación de canales participativos en coexistencia con la democracia representativa, como lo refiere la ley 134 de 1994 que establece diversos mecanismos de participación directa como la consulta popular, la iniciativa

²⁰⁸ Duque, "Redefinición", 2011.

²⁰⁹ Rocagliolo y Meléndez, "la política", 2007.

²¹⁰ Schumpeter, "*Capitalismo*", 1983.

²¹¹ Ponencia de la Alianza Democrática (AD-M19) sobre el poder legislativo unicameral, ponente: Fabio Villa Rodríguez, Gaceta Constitucional de la República de Colombia, 5 de junio de 1991. En: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054coll26/id/3850/show/3754/rec/5>

²¹² Quinche, "Derecho", 2015, p 15-17.

²¹³ Gómez, "Sobre las", 2000.

²¹⁴ Duque, "Redefinición", 2011, p 431.

²¹⁵ Pizarro, "La atomización", 2002, p 19.

legislativa, el plebiscito, cabildo abierto, etc., generan un impacto importante en la dinámica restringida del bipartidismo.

A propósito de esto, Norris sostiene que la representación proporcional no será la única vía para que haya representación minoritaria – los sistemas mayoritarios suelen discriminar a los pequeños- por lo que habría que considerar, además de la electoral otras vías²¹⁶.

En Colombia se dará cabida a una vía de participación especial²¹⁷ al implementarse la circunscripción especial para minorías étnicas y políticas (artículo 171 y 176 reglamentado por la ley 649 de 2001) transforma la dinámica partidista a partir de la reforma electoral a juicio de Lipson²¹⁸.

De allí en adelante, la llegada de nuevos actores a la escena electoral se evidencia en la implosión de listas de aspirantes a las diversas corporaciones públicas²¹⁹.

Según el mismo autor, de 143 listas que se presentaron en 1991 se pasó a 319 en 1998(2002:25); mientras que en el 2002 habrán más de sesenta partidos con personería jurídica que surgen y mueren en cada elección²²⁰. La siguiente tabla representa la implosión de candidatos y partidos políticos posterior a la constituyente.

Tabla 1. Listas de candidatos y partidos participantes al Senado 1991-2002

Periodo	1991	1994	1998	2002
De partidos en elección	24	54	80	64
De partidos en el congreso	23	49	62	62
De partidos inscritos	143	254	314	321

Fuente: Prieto, Clavijo y Arboleda, “Reforma”, 2009, p 17; Escandón, *Las circunscripciones*, 2011, p 22; Registraduría y Congreso visible.

²¹⁶ La autora sostiene que dimensiones como la ubicación geográfica , grado de politización, además de la fuerza subjetiva a partir de la cual reivindican y movilizan las identidades indígenas se deben tener en cuenta para la representación”(Norris, “electoral”, p 209).

²¹⁷ Laurent, “Comunidades”, 2015, p 50-51.

²¹⁸ Lipson, *Los grandes*, 1964.

²¹⁹ Rodríguez, “Posibilidades”, 1999; Pizarro, “Hacia un sistema”, 1997; “la atomización”, 2002.

²²⁰ Puyana, “Las reformas”, 2011, p 76 .

Frente a esto existen dos visiones: los que consideran el triunfo de la democracia representativa debido a la mayor participación de sectores sociales diferenciales- los más optimistas- , y, otros que perciben un sistema de partidos fragmentado y poco cohesionado que dificulta la estabilidad del sistema - los más pesimistas-. En éste interceso el éxito electoral indígena también será notable.

La “llegada indígena” a la competencia electoral-representativa

La normativa electoral laxa y la circunscripción especial permiten que en Colombia los indígenas se hagan con curules por vía especial y ordinaria²²¹. Factores como el descredito de los partidos tradicionales por parte de los electores y la inestabilidad y crisis del sistema de partidos son aspectos que preparan un terreno propicio para que los indígenas funjan como verdaderos outsiders y logren éxito electoral²²².

En el siguiente cuadro se refleja el éxito indígena al ingresar a la competencia electoral.

Tabla 2. Candidatos y partidos indígenas al senado periodo 1991 al 2002

Periodo	Partido/ movimiento	Candidato	Votos	Esaños		Votos totales	
				C. Especial	C. ordinaria	C. Especial	C. ordinaria
1991	ONIC	Gabriel Mujuy	30 020	1		80 906	
	ASI	Anatolio Quirá	26 493	1			
	ONIC	Alberto Tunubala	30 312		1		431 2225
1994	AICO	Lorenzo Muelas	28 366	1		49 833	
	ONIC	Gabriel Mujuy	14 245	1			
	ASI	Francisco Rojas	20 413		1		551 6574

²²¹ Van Cott, 2004, “Los movimientos”, p 146 ; Laurent, “Multiculturalismo”, 2012.

²²² Duque, “las organizaciones”, 2001 y Laurent, “comunidades”, 2015, p 158.

1998	ASI	Francisco Rojas	29 236	1	81 533	
	AICO	Martín Tenganá	418 224	1		
	ASI	Jesús Piñacué	66 287		1	541 1046
2002	AICO	Efrén Terapués	35 215	1	142 618	
	NI	Francisco Rojas	29 578	1		
	ASI	Jesús Piñacué	83 594		1	

Fuente: elaboración propia con base a los archivos del Consejo Nacional Electoral (CNE).

Con base en esto podemos inferir varias cosas: de 1991 al 2002 los movimientos indígenas – ya que no necesariamente deben ser partidos constituidos para participar electoralmente- logran hacerse con un escaño adicional a las dos sillas destinadas en la circunscripción especial²²³.

A su vez, registran una votación importante en circunscripción ordinaria respecto a la media de la votación en la circunscripción especial (de 25.000 votos aproximadamente) caso del senador Jesús Piñacué que de 1998 al 2002 logro hacerse con 83.594 votos en circunscripción ordinaria; nada despreciable para un líder indígena caucano que fue fórmula presidencial de Antonio Navarro Wolf, representante de la ex guerrilla del M-19 en 1994.

De otra manera, el movimiento indígena que más éxito electoral ha tenido- en referencia al que de mayor presencia en la competencia a tono con una visión de la institucionalización- ha sido la Alianza Social Indígena (ASI) que en el 2011 pasará a denominarse Alianza Social Independiente para aglutinar a otros sectores sociales minoritarios como los jóvenes, aunque conservará las mismas siglas.

En segundo lugar podemos ubicar a la Asociación Indígena de Colombia(AICO) que tendrá legislador indígena de 1994 al 2002; seguidamente a la Organización Nacional Indígena(ONIC)

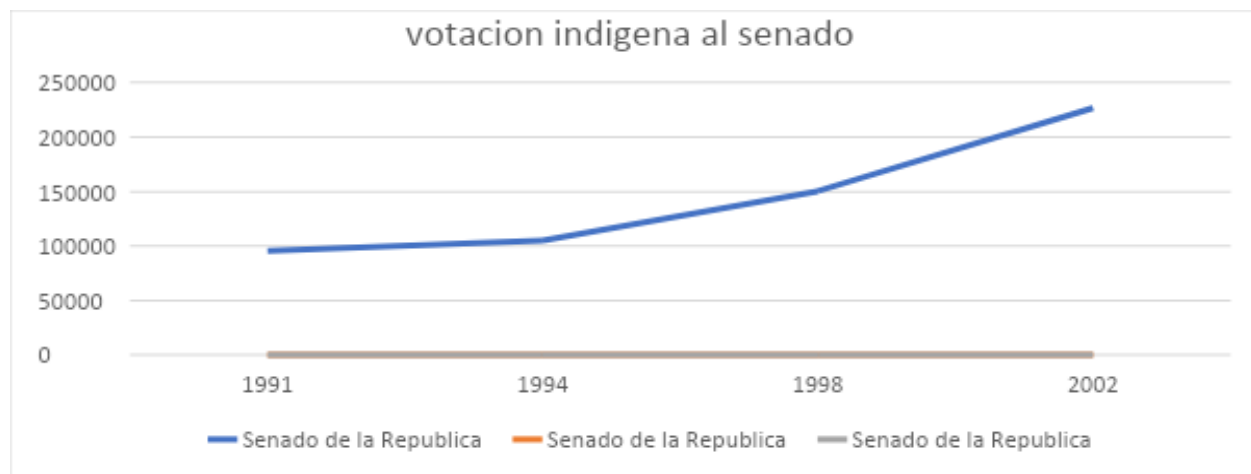
²²³ Laurent, “Dos décadas”, 2011.

por tener al representante Lorenzo Muelas previo y posterior a la constituyente, conocido en el medio político como el taita Muelas²²⁴.

Hay que mencionar que algunos candidatos se presentaron en repetidas ocasiones con movimientos progresistas no indígenas, caso del exconstituyente y tres veces senador Francisco Rojas Birry, haciendo parte del partido Huella Ciudadana.

De hecho, Birry contará con amplios simpatizantes en las capitales del país, caso de Bogotá, Medellín y Cali; de hecho, de 1991 al 2002 el voto de opinión en estas ciudades es determinante para el éxito indígena, asunto que describiremos más adelante. En la siguiente gráfica se registra el caudal electoral correspondiente a la circunscripción especial indígena.

Gráfica 1. Candidatos indígenas durante el periodo 1991 al 2002 al Senado



Fuente: elaboración propia con base a datos de la Registraduría Nacional.

Tal como ilustra la gráfica las candidaturas indígenas acceden con pie derecho a la contienda electoral y durante los cuatro periodos considerados su caudal electoral se mantiene de 1991 al 1998 y de este último al 2002 experimenta un notable éxito pasando de 150.461 votos a 226.713. Lo que evidencia un verdadero éxito de los indígenas en la política.

En el siguiente cuadro se registra los movimientos y partidos políticos indígenas reconocidos ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), mismos que se tendrán en cuenta para analizar la dinámica política-electoral indígena.

Cuadro 4. Candidatos y partidos indígenas en Colombia

Organización	Año de creación	Origen

²²⁴ Santamaria, "Lorenzo" 2013, p 80.

Organización Nacional Indígena (ONIC)	1982	Producto del Primer Congreso Nacional Indígena.
Organización de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	1991	Le antecede la organización nacional indígena del Suroccidente colombiano (AISO) de 1979. En 1991 surge como organización en contraposición al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).
Alianza Social Indígena (ASI)	1990	Se crea en el Tolima producto de la reunión de exmiembros del Quintín Lame, líderes indígenas de otros departamentos y de organizaciones sociales. Producto de un conflicto anterior de la ONIC.
Movimiento Indígena Colombiano (MIC)	1991	Surge en la coyuntura política de 1991 tras la disolución de la ONIC, líderes indígenas regionales crearon la nueva organización.
Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	2013	Posterior al Séptimo Congreso Indígena se manifestó la intención de crear una organización que continúe la resistencia de la ONIC, y en el 2013 en Santander se constituyó

		este movimiento indígena de cara las elecciones del 2014.
--	--	---

Fuente: Tomado de Duque, “Partidos divididos”, 2008, p 17 y actualizado de acuerdo con Congresovisible.com.

Posterior a tal estadio de la llegada étnica a la política electoral, la visión de la representatividad y la estabilidad se verá confrontada en la propuesta de una nueva reforma electoral a iniciativa de la bancada de gobierno de Uribe Vélez.

Varios son los hechos que justifican el Acto Legislativo 01 de 2003: el hecho de que muchas de las nuevas fuerzas políticas que se presentan a competir son de tipo “flor de un día” por carecer de una estructura que les permita persistir a más de una elección²²⁵; males congénitos como la continuidad de prácticas clientelistas por parte de los partidos tradicionales- Liberal y Conservador- y la excesiva personalización de la política, evidencian un mal cálculo de los constituyentes en cuanto al impacto sobre el sistema de partidos, a juicio de Gutiérrez y Dávila²²⁶.

De por si la personalización y el clientelismo son males preexistentes en el sistema de partidos que se han intentado corregir por medio de reformas, entre las más destacadas tenemos la reforma al artículo 108 y 109 de la constitución y la ley 130 de 1994 “estatuto de oposición”, que seguirá discutiéndose en reformas posteriores y solo será aprobado recientemente con la reforma constitucional sobre las curules para la paz²²⁷.

Sin embargo, el alcance de tales ajustes ha resultado limitado en términos de la institucionalización del sistema de partidos, siendo el eje de la reforma²²⁸.

A propósito de la institucionalización del sistema de partidos existen diversas miradas: Algunos autores la asocian con la continuidad y permanencia en la competencia política por parte de los partidos según Rose;²²⁹ otros se concentran en aspectos internos como la rutinización y la democratización dentro de la organización²³⁰.

²²⁵ Pizarro, “Atomización”, 2002.

²²⁶ Gutiérrez, “La reforma”, 1999; Gutiérrez y Dávila, “Paleontólogos”, 2002.

²²⁷ Guarín, “Colombia. Oposición”, 2006.

²²⁸ Duque, “partidos divididos”, 2007.

²²⁹ _____, “partidos divididos”, 2007, p 1.

²³⁰ Polsby, “The institutionalization”, 1968, pp 144-168.

Desde otra perspectiva se asume el arraigo social e histórico del partido, así como el ambiente que le rodea²³¹; finalmente un cuarto enfoque considera a las dimensiones internas y externas, así como las actitudinales y estructurales²³².

Con base a esto, resultó de interés la primera mirada sobre la presencia y permanencia de los grupos minoritarios de la constituyente a las reformas electorales posteriores. De transitar de un sistema bipartidista a uno multipartidista, la reforma electoral vuelve a ser protagonista para volver a un sistema más cohesionado y disciplinado²³³.

La segunda etapa conocida como la de la estabilidad y disciplina del sistema de partidos para contrarrestar la fragmentación partidista debido a la implosión de candidatos(as) y movimientos políticos, la personalización de la política por la continuidad de prácticas clientelares y el bajo nivel de institucionalización de las terceras fuerzas - en alusión a los nuevos movimientos y organizaciones políticas- busca mejorar la gobernabilidad del sistema a costa de menor representatividad del mismo, a juicio de Franco-cuervo²³⁴.

Respecto a la discusión de si es preferible la representatividad o la estabilidad del sistema de partidos existen posiciones casi irreconciliables por parte de académicos, caso de Giovanni Sartori y Arend Lijphart dando prelación el primero al sistema mayoritario sobre el proporcional, mientras que Lijphart toma partido por el segundo. Aunque Sartori agrega que, un sistema proporcional puede ser de ayuda en “sociedades particularmente difíciles”²³⁵.

Es difícil decidirse por un diseño en específico sin tener en cuenta el contexto del sistema a tono con Nohlen; aun así el sistema electoral colombiano tal como se describió con Rodríguez mezcla tanto la formula mayoritaria como la proporcional, y en mayor medida esta última debido a que la representación de minorías políticas resulta ser una aspiración constitucional tal como lo refiere el artículo 7, 171 y 176 de la constitución política.

Luego de sancionarse las reformas ese aspecto no afecta directamente la participación indígena al no modificar las reglas de la circunscripción especial, si lo hace en la circunscripción ordinaria,

²³¹ Panebianco, *“Modelos”*, 1991.

²³² Duque, *“partidos divididos”*, 2007, p 1.

²³³ Ungar y Arévalo, *“Partidos”*, 2004.

²³⁴ Franco-Cuervo y Clavijo, *“impacto”*, 2007.

²³⁵ Sartori, *“Ingeniería”*, 1994, p 91.

dado que los indígenas se verán imposibilitados para hacerse con curules adicionales como antes lo venían haciendo²³⁶.

En primera medida la reforma del 2003 representa por lo menos una dificultad para que haya representación indígena en el país, tratándose de una vuelta de tuerca respecto al logro de la constituyente en pluralizar la participación política.

El acento de la reforma del 2003 reforzado en la del 2009 caló hondo en el debate político en el país, ya que la fragmentación del sistema de partidos es un síntoma de un mal diseño institucional de la reforma constitucional a tratar de corregir por medio de una nueva válvula de escape al entender de Rokkan y Lipset²³⁷.

El sistema electoral colombiano aunque proporcional (mezcla fórmula mayoritaria y proporcional) no es lo suficientemente proporcional para garantizar la representación de la diversidad étnica del país, esto por dos cosas.

La competencia electoral ha continuado cooptada por los partidos tradicionales por tener mayores incentivos para hacerse con escaños, además, el hecho de que lo que se corrige con una reforma se afecta con una posterior evidencia un círculo vicioso de la reforma constitucional que suele darse por motivos varios: coyuntura política y social, fuerza suficiente y aprendizaje por conveniencia estando sujetas a la agenda política del gobierno en turno²³⁸.

Si bien es cierto, la etapa electoral de 1991 al 2002 evidencia un éxito rotundo de las minorías indígenas en la corporación del senado producto del tránsito que experimenta el sistema de partidos debido a las reglas electorales blandas; hay que señalar que la representación proporcional en Colombia ya se venía aplicando institucionalmente desde 1931, con la salvedad de que la hegemonía bipartidista impidió la llegada de nuevas fuerzas políticas, mismas que de no ser por el fin del Frente Nacional y la Constituyente no hubieran arribado a la escena electoral.

Así las cosas, las instituciones cuentan por constituir el marco dentro del cual se desarrolla la política²³⁹, y la reglamentación electoral es una evidencia de que las reformas constitucionales generan impacto directo en la lógica de la participación política dentro de la lógica de la democracia representativa que recientemente se ha mostrado más pluralista.

²³⁶ Basset, "Las circunscripciones", 2011.

²³⁷ Lipset y Rokkan, "Estructuras", 1992.

²³⁸ Duque, "Redefinición", 2011, p 424-426.

²³⁹ Ibid, p 423.

Aun así, falta mucho en el camino de la democracia consocietal que refiere Lijphart, ya que lo primordial será garantizar la presencia de una mayor cantidad de representantes de estos grupos sociales minoritarios, por lo que siempre será preferible un sistema proporcional sobre el mayoritario, aspecto que parece olvidarse en las reformas electorales posteriores. De forma que el Estado pluricultural aun con avances, presenta desafíos para la representación de minorías indígenas en Colombia.

2. Reforma político-electoral del 2003 y del 2009: ¿sistema de partidos representativo o disciplinado?

El acto legislativo 01 de 2003 tiene como objetivo disciplinar y reducir la fragmentación de un sistema de partidos debilitado, un Congreso desprestigiado y relaciones inestables entre las ramas del poder público tras una década de elecciones posterior a la constituyente. Luego de diversos proyectos que quedarían a medio camino, la reforma del 2003 es la que mayor impacto generó en el sistema de partidos después de la constituyente, al transformar al sistema político mismo, según estudiosos de la materia²⁴⁰.

La tarea de reformar al sistema de partidos ajustando las reglas del juego electoral tomo vuelo con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia de la república en el 2002.

Dos factores resultan decisivos para el éxito de la reforma que modificaría diversos artículos de la constitución política: la popularidad del mandatario que se hará con la presidencia con una favorabilidad del 53% en primera vuelta – primer candidato que lo logra- y el peso de su bancada con más de la mitad de los legisladores²⁴¹.

El debate político en el proceso de aprobación de la reforma del 2003 preparó el terreno para la posterior reforma del 2009 que continuaría transformando la dinámica político-electoral en el país, además de devolverle la credibilidad a un congreso investigado por el escándalo de la parapolítica que reflejará la mayor infiltración de grupos ilegales tras el conocido proceso 8000²⁴².

²⁴⁰ Holguín, “La reforma”, 2006; Ungar, “Las bancadas”, 2008.

²⁴¹ Los partidos avalados por el presidente Uribe fueron el Partido de la “U”, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Alas Equipo Colombia, Colombia Democrática y Colombia Viva (Rodríguez y Botero, “ordenando”, 2006) Giraldo y López, “el comportamiento”, 2006.

²⁴² Escandalo sucedido en el gobierno de Ernesto Samper Pizano de 1994-1998 por la infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial.

La reforma tiene como objetivo lograr la reelección presidencial – prohibida constitucionalmente- disponiendo de la fuerza política suficiente para ser aprobada casi sin mayor oposición; mientras que la del 2009 saldrá a flote por conveniencia de las elites políticas en la adaptación a las nuevas reglas de juego, según Duque²⁴³.

Son cinco los ajustes más sobresalientes de la reforma del 2003. A) la adopción de una lista única por partido o movimiento, b) el establecimiento de un umbral del 2% para mantener personería jurídica, c) el cambio de la formula electoral para transformar votos a escaños, d) la prohibición de la doble militancia y e) la creación de una ley de bancadas²⁴⁴.

De interés en este acápite, resulta el establecimiento por primera vez de un umbral electoral y la modificación de la formula electoral Hare por la D´ Hont, ya que ambas cosas tendrán efecto sobre el desempeño electoral de las fuerzas minoritarias en el congreso.

Por su parte, la reforma del 2009 o Acto legislativo 01 de 2009 – que tendrá su ley reglamentaria hasta el 2011- promueve la consolidación de los partidos políticos a actuar en bancadas- de hecho también se le ha llamado ley de bancadas- por medio de la implantación de la “silla vacía”²⁴⁵ para partidos con nexos en la parapolítica, en el sistema electoral elevaría el umbral al 3% y limitará la doble militancia en partidos; promueve procesos de democratización interna de los partidos, todo esto con el objetivo de moldear un sistema partidario más institucionalizado, a juicio de Batlle y Puyana²⁴⁶.

De interés en esta reforma, resultó el aumento del umbral por desincentivar la participación de grupos minoritarios o “terceras fuerzas”, específicamente a los movimientos y partidos indígenas; también la propuesta de modificar las condiciones mediante las cuales estos mantendrán su personería jurídica, aunque sin tener éxito.

De manera somera y para contextualizar el ambiente político de ese entonces, la parapolítica es un efecto colateral del proceso de desmovilización de los paramilitares emprendido en el 2003 bajo el gobierno de Uribe. Se evidenciaron nexos clientelistas entre representantes políticos y jefes

²⁴³ Duque, “Redefinición”, 2011.

²⁴⁴ Batlle y Puyana “El nivel”, 2011, p 22.

²⁴⁵ El candidato que recibiera sentencia condenatoria por este delito deberá abandonar su curul sin posibilidad de que esta sea suplantada por otro miembro de su partido político.

²⁴⁶ Batlle y Puyana “El nivel”, 2011, p 24.

paramilitares en aspectos como financiación de campañas, reuniones y colaboración entre el Estado y estas autodefensas ilegales²⁴⁷.

Tal escándalo salpicó a miembros del gobierno, caso del nuevo partido de integración nacional (PIN) que hizo parte de las nuevas fuerzas políticas, entre otras agrupaciones²⁴⁸.

Previo a sancionarse la reforma electoral del 2003 el debate se vio comprometido en temas que afectarían a la bancada del gobierno en turno. Aspectos como el impedimento para presentar diversas listas de candidatos por los partidos políticos o movimientos, por ser el voto preferente una herramienta fundamental en “la política personalista del país” tal como lo sugiere Pizarro²⁴⁹, y la prohibición de la doble militancia- aunque modificada previo a su aprobación- , fueron temas que trastocaron la política tradicional²⁵⁰.

Sin la intención de ahondar en demasía en el procedimiento legislativo de la reforma, se parte del hecho que, el principal efecto de la reforma del 2003 es la reducción del número de partidos en las elecciones inmediatamente posteriores, pasando de 64 partidos en el 2002 a 22 en el 2006, cifra que continuara disminuyendo en las elecciones del 2010 según la Registraduría Nacional.

De allí que esta si generó efectos palpables al definir “quién pasa y quién no” al recinto representativo.

El acto legislativo 01 del 2009 por su parte, genera también efectos en disciplinar el sistema de partidos por continuar disminuyendo el numero efectivo de los mismos en las elecciones del 2014 en adelante.

De forma que, la una y la otra – en alusión a las reformas- afectan la dinámica electoral de los partidos minoritarios al eliminar los incentivos otorgados por la constituyente- al tiempo que los partidos tradicionales (liberal y conservador) por medio de sus “microempresas electorales”²⁵¹, y los allegados al presidente Uribe parecen ser los más beneficiados para llegar al senado y puestos en el Consejo Nacional Electoral(CNE)²⁵².

²⁴⁷ Álvaro, “La parapolítica”, 2007.

²⁴⁸ Pachón y Hoskin, “Colombia 2010”, 2011.

²⁴⁹ Pizarro, 2002, “la Atomización”, pp-8.

²⁵⁰ Aunque el problema del trasfuguismo y la política personalista continuo rampante(Giraldo y López, “el comportamiento”2006 ; Puyana, “las reformas políticas”, 2011).

²⁵¹ Connotación adoptada por Eduardo Pizarro(2002) en alusión a las practicas clientelistas de los grandes partidos para favorecer sus intereses.

²⁵² Rodríguez, “Partidos”, 2011.

De otra manera, dentro del texto de la reforma del 2009 se incluyó articulado para modificar las condiciones mediante las cuales los partidos y movimientos étnicos conservan personería jurídica mediante el inciso 8 que modifica el artículo 108 constitucional, disponiendo que, “(...)estos deberán obtener representación en el senado para mantener su personería”²⁵³.

Aunque tal pretensión no prospero, por lo que las minorías étnicas continúan departiendo curules con la formula asignada en la constituyente de 1990, si existió pronunciamiento por parte de la Corte constitucional al respecto, que será determinante para el no éxito de ese inciso.

Mediante sentencia C-702/10 la Corte considera que: “(...) al modificarse y adicionarse artículos a la constitución política, exactamente lo relacionado con la circunscripción especial y las circunstancias mediante las cuales los partidos minoritarios mantengan su personería jurídica y avalen candidatos en la misma, modificaría las reglas de acceso a los candidatos que gozan de personería jurídica, la cual debió ser sometida a consulta previa por violar el derecho a la identidad cultural en el contexto de la participación política, como lo ratificaría esta misma instancia mediante Sentencia 380/93(...) por lo que declara la inconstitucional de esta acción”²⁵⁴.

De hecho, en la Sentencia 380/93 la Corte recuerda que los indígenas “(...) son sujetos colectivos y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten mismos derechos o intereses difusos o colectivos”, tal como lo contempla el Art. 8 de la constitución política.

Esto constituye el anclaje para el ejercicio autonómico indígena en colectividad por medio de acciones populares. A su vez en este auto se refiere la titularidad de los derechos fundamentales reconocidos para estas comunidades.

Frente a esto dos cosas: el derecho a las acciones colectivas por parte de comunidades étnicas les ha permitido velar por que la modalidad representativa consagrada en el artículo 171 y 176 constitucional continúe sin mayor cambio.

También, evidencia la proclividad de instancias como la Corte constitucional, a favor del cumplimiento de lo dispuesto en el constituyente sobre las acciones afirmativas reconocidas a las minorías étnicas y políticas.

Retomando el hilo de las modificaciones producidas al sistema electoral por medio de la reforma del 2003 y del 2009, en el siguiente cuadro se consideran las principales características de las reglas

²⁵³ Acto legislativo 01 del 2009 consultado en: https://norcolombia.ucoz.com/ACTO_LEGISLATIVO_01_DE_2009.pdf

²⁵⁴ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-380-93.htm>

del juego electoral en los tres momentos de interés: constituyente y reformas electorales del 2003 y 2009.

Cuadro 5. Transformación del sistema electoral de la constituyente a reformas electorales

Proceso	Barrera legal (Umbral)	Tamaño distrito	Fórmula electoral
Constituyente	Inexistente	Nacional y Departamental	Método del residuo menor (Hare)
Reforma 2003	Introduce del 2%	Nacional y Departamental	Método del residuo mayor(D´ Hont)
Reforma 2009	Aumenta al 3%	Nacional y Departamental	Método del residuo mayor(D´ Hont)

Fuente: elaboración propia.

Hay que mencionar que tanto la reforma del 2003 como la del 2009 buscaron efectos amplios en la dinámica electoral.

Como se mencionó, la prohibición de la doble militancia por parte de los políticos en más de un movimiento político con un tiempo ínfimo de dos meses, y, la consolidación de menos listas de candidatos por partido para elecciones al congreso, afectarán la llamada “operación avispa”²⁵⁵ redituada por los grandes partidos políticos para asegurar perpetuidad en el congreso por medio de las circunscripciones plurinominales²⁵⁶.

Sin embargo, de acuerdo con Puyana y Rodríguez, diversos temas de la reforma del 2003, como lo es la eliminación definitiva del voto preferente y la ley de bancadas quedaron en el tintero debido a la imposibilidad de lograr un acuerdo entre las grandes bancadas del congreso que velaron de sus intereses²⁵⁷.

La centralidad del voto preferente en Colombia radica en la existencia de dos tipos de listas: abierta y cerrada: en la primera el partido presenta los nombres de los candidatos para que el elector

²⁵⁵ Se trata de la estrategia adoptada por el Partido Liberal de presentar múltiples listas de candidatos a diversos distritos para luego recoger los votos y asignarlos a conveniencia del partido, aprovechando la fórmula de repartición por cociente y residuo reflejo de la atomización de los partidos políticos tradicionales (Pizarro, “la Atomización”, 2002, p 16-17; Basset, “circunscripciones”, 2011, p 57). En la práctica, el sistema este sistema producía resultados que se alejaban sustancialmente de la proporcionalidad (Rodríguez y Botero, “Ordenando”, 2006).

²⁵⁶ Giraldo, “Reformas”, 2012; Batlle, Margarita & Puyana, José Ricardo, “Reformas”.

²⁵⁷ Puyana, “las reformas”, 2011 y Rodríguez, “partidos”, 2011.

elija directamente y en la segunda solo se presenta el nombre del partido, disponiendo este mismo internamente el orden de sus seleccionados.

Tal práctica fomenta cohesión y democratización partidista tal como se propuso la reforma del 2003, sin embargo el voto preferente no pudo ser negociado por lo que la intención quedó a medias²⁵⁸. El voto preferente, de hecho constituye un capital electoral importante para los indígenas, dado que la popularidad de ciertos candidatos capta la intención del votante²⁵⁹.

Respecto a lo segundo, mediante el Acto Legislativo 01 de 2009 se busca reglamentar principalmente una ley de bancadas para disciplinar los partidos al momento en que estos deban presentar y votar proyectos de ley; por tanto, la del 2009 vendría a complementar lo que con la del 2003 no se logró hacer.

Claro está que, hubo otras reformas en ese interceso de tiempo de mucho menor alcance de la que nos interesa, salvo la reforma del 2005 que aprobaría la reelección presidencial, siendo Uribe el primer presidente reelecto en la historia de Colombia²⁶⁰.

De hecho, la principal preocupación del presidente Uribe es la de conformar una bancada de gobierno sólida para promover otras reformas constitucionales, la eficacia y disciplina del sistema partidario fue el argumento con el cual la reforma del 2003 obtuvo éxito rotundo en comparación con el referendo promovido el mismo año sin éxito por el mandatario.

Por tal, la reforma del 2009 es una especie de peldaño para la consecución de otras más impulsadas bajo su gobierno. Para muchos, el éxito de las reformas fue posible por la popularidad del mandatario, a juicio de Rodríguez, Batlle y Puyana²⁶¹.

Retomando a Joseph Colomer son dos la razones por las cuales se modifica el umbral electoral: garantizar la gobernabilidad mediante un sistema de partidos robusto, y, la emergencia de nuevos grupos vistos como alternativas políticas para la sociedad que demanda mayor representación a nivel nacional²⁶².

Frente a esto, es el primer panorama que persigue la reforma político-electoral. En términos del impacto político vemos diferentes panoramas:

²⁵⁸ Giraldo, "Reformas", 2012.

²⁵⁹ Laurent, "Movilización", 2002.

²⁶⁰ Giraldo, "Reformas", 2012.

²⁶¹ Rodríguez, "Partidos", 2011; Puyana, "las Reformas", 2011.

²⁶² Colomer, "¿Como votamos?", 2004, p 32.

La adopción de un umbral inexistente a nivel constitucional (o cifra repartidora para identificar a las listas de candidatos que superen el mínimo de votos no menor al 2% para el senado y el 50% del cuociente electoral para demás corporaciones (Art. 14 del Acto Legislativo 01 de 2003) , no solo obliga a los partidos-viejos y nuevos- a hacerse a la idea de una barrera legal, sino también de una barrera de facto del 2% de votos efectivos sobre el padrón electoral – estimado en 29.882.147 electores para elecciones del 2014 según el CNE.

En términos de Nohlen y Lijphart, esto si tiene un impacto directo en la llegada o no de ciertas agrupaciones políticas, según su fuerza electoral.

Si bien es cierto en el caso de Colombia el umbral del 2% podría clasificarse como bajo, respecto al panorama de las barreras altas y bajas en Latinoamérica – en los países que la implementan va del 2% en México, Honduras y República dominicana hasta el 5% en Chile Perú y Guatemala²⁶³- sumado a la inexistencia de incentivos para que los partidos políticos participen en la circunscripción nacional(Rodríguez, 2011); generan que presentarse y ganar curules con un piso de votos mínimo no sea una tarea fácil.

De hecho, serán los partidos pequeños “minoritarios” que le apuestan al voto de opinión a nivel nacional, y en el caso de los indígenas al apoyo de su causa en las grandes ciudades, resultando más afectados, según Laurent y Basset²⁶⁴.

La siguiente tabla evidencia el impacto del umbral(barrera legal) a la circunscripción nacional del senado en las elecciones del 2006, inmediatamente posterior a la vigencia de la reforma.

Cuadro 6. Partidos y Movimientos con el nuevo umbral electoral (2%)

Partidos y Movimientos	Votos	% Votos	Curules
Social de Unidad Nacional	1 642 246	17.49	20
Conservador colombiano	1 514 960	16.13	18
Liberal colombiano	1 457 332	15.52	17
Cambio radical	1 254 294	13.36	15
Polo democrático alternativo	914 964	9.74	11
Convergencia ciudadana	586 87	6.25	7
Alas Equipo Colombia	439 678	4.68	5

²⁶³ Zavato,2006, p 166.

²⁶⁴ Laurent, “Con bastiones”,2010, p 46 ; Basset, “las circunscripciones”, 2011, p 49.

Colombia Democrática	267 336	2.85	3
Colombia Viva	231 307	2.46	2
Movimiento Mira	220 395	2.35	2
Por el país que soñamos	155 653	1.66	
Dejen jugar al Moreno	141 231	1.5	
c4	82 495	0.88	
Visionarios con Antanas Mockus	71 867	0.77	
Participación Comunitaria "Mpc"	52 666	0.56	
Comunal y comunitario de Colombia	39 634	0.42	
Únete Colombia	15 524	0.17	
Conservatismo independiente	13 538	0.14	
Nacional Progresista	8.395	0.09	
Reconstrucción Democrática Nacional	7.458	0.08	

Tomado de: Rodríguez y Botero (2006: 140) En la gráfica no se tiene en cuenta la votación de la circunscripción indígena ya que las reformas no modifican la de partición de curules que continúa siendo por cuociente y residuo. En circunscripción nacional si participo el indígena Francisco Rojas Birry por el Movimiento Huella ciudadana con 10.300 electores sin pasar el umbral.

Por su parte, a consecuencia de modificar la formula Hare por la D'Hont, la repartición de escaños se ve afectada, dado que no es lo mismo un método que considere los menores residuos y asigne curules en orden descendente, a uno que considere los mayores residuos y asigne escaños de acuerdo a esta lógica.

Como es de esperarse, los partidos políticos minoritarios salen harto desventajados en la “guerra del residuo” al no lograr ningún escaño por residuo, sino solo por cuociente electoral, y en mucha menor medida que en las pasadas elecciones.

De hecho según vemos, solo logran curules seis de los dieciséis partidos que se presentaron a la contienda(el Polo Democrático obtuvo 11 escaños y el Movimiento Mira 2, de ahí hacia abajo ninguno).

Para el periodo siguiente, teniendo en cuenta el segundo acto legislativo de interés: del 2009, se observa que el umbral elevado al 3% tendrá consecuencias palpables al disminuir nuevamente el número de partidos con silla en el senado de la república. La reorganización partidista tras la reforma del 2003 y del 2009 se considera en la siguiente tabla.

Tabla 3. Listas de candidatos y partidos participantes al Senado nacional tras la reforma del 2003 y 2009.

Periodo	2002	2006	2010	2014
De partidos en elección	64	20	14	12
De partidos en el Congreso	62	11	10	9
De listas inscritas	321	20	14	23

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría y Escandón, “Circunscripciones”, 2011, p 22.

De la gráfica podemos inferir varias cosas.

En las elecciones legislativas del 2006 la lista de partidos aspirantes así como la de partidos políticos elegidos disminuyó notablemente (de 64 a 22, y de 62 a 12) por lo que la reforma si afecto la fragmentación (dispersión) del sistema de partidos que venía de la constituyente²⁶⁵.

De 321 listas de candidaturas postuladas en el 2002 se pasó a 282 en el 2010 tras la entrada en vigencia de la reforma del 2003, cifra que disminuirá a 53 en el 2014 tras la reforma del 2009; por lo que tanto la reforma del 2003 como la del 2009 atinaron a uno de los objetivos centrales de frenar la fragmentación del sistema que se mostraba ingobernable.

Sin embargo, el hecho de que el voto preferente no lograra modificarse no hubo mayo afectación a los grandes varones (líderes políticos fuertes) quienes mantuvieron su caudal electoral al continuar la opción de, voto más por el candidato que por el partido, síntoma de la política personalista característica en el país.

Aunque la barrera efectiva impuesta a los movimientos o partidos políticos si logro “depurar” la contienda electoral, falta mucho en el camino de la institucionalización, al menos, en lo que atañe a las clientelas electorales y el desafecto hacia los partidos políticos²⁶⁶.

En tal diatriba la representación se ve enfrentada al deseo de generar mayor estabilidad y gobernabilidad del sistema, viéndose afectada por dos vías.

²⁶⁵Giraldo y López, “El comportamiento”, 2006.

²⁶⁶ Pizarro, “Hacia ”, 1991, 1997, 2002.

Al disminuirse el número de partidos reconocidos por el Consejo Nacional Electoral (partidos minoritarios en gran medida), y al resultar ganadores los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) y los más allegados a la bancada presidencial de Uribe, a juicio de Rodríguez²⁶⁷.

Entonces, los alcances de la reforma electoral resultan ser un arma de doble filo. Por un lado fortalece la disputa electoral, y por el otro, afecta el logro de la constituyente de 1990 al ampliar la representación política en el país; tratándose a grandes luces de una contrarreforma. El impacto en los movimientos y partidos políticos indígenas no es menos importante, haciéndose notorio en dos aspectos en la tabla presentada.

Los candidatos indígenas no lograron ningún escaño en la circunscripción nacional del 2006, aunque entre los candidatos más sobresalientes si participó el varias veces senador y exconstituyente Francisco Rojas Birry por un partido no indígena “Huella Ciudadana”, obteniendo una insuficiente votación que no le dará para una curul ordinaria (de 20 200 votos en 1998 pasó a 10 300 en 2006), lo que evidencia una disminución abismal en caudal electoral.

En esta misma línea tenemos el caso del varias veces senador por circunscripción ordinaria y especial Jesús Piñacué, quien en el 2002 se hizo con la votación más alta de un indígena a nivel nacional (83 594 votos) misma que sería en el 2006 de 44 000 votos, logrando conservar curul solo en circunscripción especial. Hechos que llaman la atención respecto de las consecuencias de la reforma electoral sobre el éxito político indígena otrora años.

De otra manera, al amplio apoyo al voto en blanco en la circunscripción indígena genera otro tipo de inquietud. Considerado como una opción legítima mediante la cual el ciudadano expresa inconformidad respecto a la propuesta de los candidatos contendientes, el voto en blanco ha ocupado un lugar importante en la reglamentación colombiana en un largo camino para que tenga algún efecto electoral²⁶⁸.

La carta política de 1991 considera en el artículo 258 “(...) el derecho al voto universal y secreto para los ciudadanos, siendo las elecciones organizadas y vigiladas por un organismo autónomo, sin aludir al voto en blanco en específico.

²⁶⁷ Rodríguez y Botero, “Ordenando”, 2006.

²⁶⁸ Botero, “En torno”, 2007.

Será hasta la reforma del 2003 que se dote al voto en blanco de peso político al señalar que “(...) toda vez que el voto en blanco supere el 50% del censo electoral las elecciones se deben repetir por una única vez con nuevos candidatos (modificando el artículo 258 de la constitución política)”²⁶⁹. Con esto en mente, las elecciones del 2006 presentaron varios síntomas en la competencia electoral de la circunscripción indígena:

Por un lado, el triunfo del voto en blanco que registro 340 mil de los 158. 915 totales por las listas de la circunscripción, es decir, un 68% de la votación, abrieron el debate sobre la pertinencia de que la circunscripción se rija por reglas electorales generales, lo que implicaría repetir las elecciones.

El CNE considero que tal reglamentación no aplica a la circunscripción, por lo que los candidatos indígenas que conservaron la curul especial, lo hicieron con un índice mucho menor de apoyo electoral y por ende baja legitimidad por el alto porcentaje del voto en blanco.

Situación relacionada también con el cambio del tarjetón que se venía utilizando, ya que la reforma traerá consigo uno nuevo, y con este la falta de pedagogía sobre su uso; lo que influiría en el resultado de las elecciones legislativas²⁷⁰.

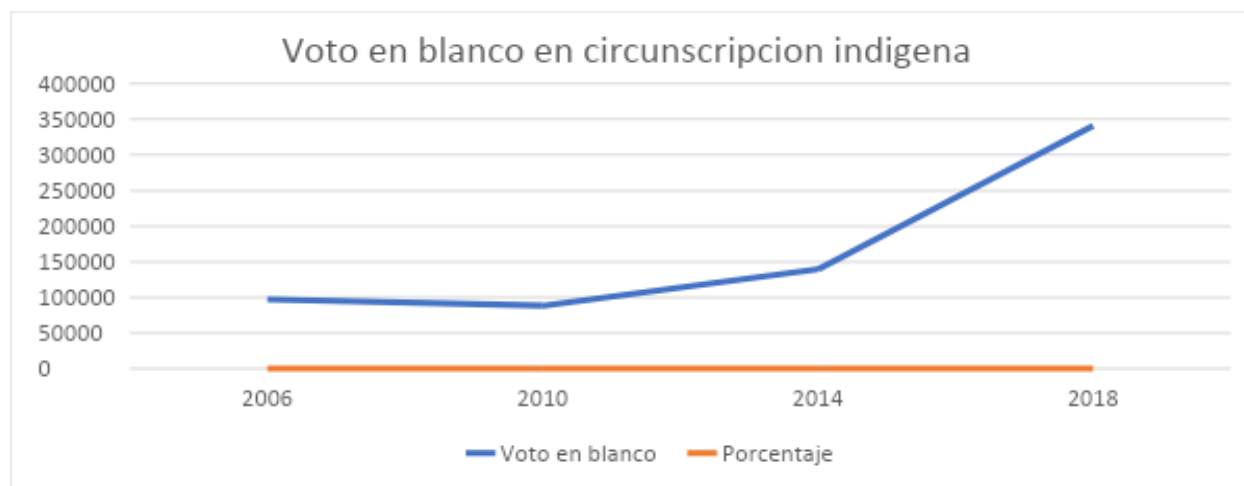
No es posible identificar con exactitud cuántos de los votos blancos fueron producidos por error al marcar la tarjeta, se asume que otras causas podrían influir en este resultado.

La tendencia al alza del voto en blanco en la circunscripción especial “indígena” se aprecia en el gráfico.

²⁶⁹ La reforma agrega que en caso de que el voto en blanco obtenga mayoría absoluta (más del 50%) sobre el total de votos válidos, se establece lo siguiente: En caso de elecciones uninominales (alcaldías, gobernaciones, presidente de la República, en primera vuelta), las votaciones deben repetirse. En la nueva contienda deben presentarse candidatos distintos. En caso de elecciones plurinominales (juntas administradoras locales, concejos, asambleas, Congreso de la República), las votaciones deben repetirse. No se podrán presentar aquellas listas que no superaron el umbral en la primera elección.

²⁷⁰ Nota periodística en : <https://www.rcnradio.com/colombia/moe-advierte-que-elecciones-de-las-circunscripciones-indigenas-tendrian-que-repetirse>

Gráfica 2. El voto en blanco en la circunscripción del 2006 al 2018



Fuente: elaboración propia con base a histórico de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Adicional a las reglas del juego, hay que mencionar que aspectos como el desempeño legislativo de los representantes indígenas- no estudiado en esta ocasión- y, las coaliciones que harían indígenas con partidos no indígenas - como la candidatura de Rojas Birry con otra fuerza terciaria “Huella ciudadana”, así como el aval de la Alianza Social Indígena (ASI) al candidato Antanas Mockus para la alcaldía de Bogotá en el 2002 y las presidenciales en 2006, y el otorgado a Sergio Fajardo en posteriores elecciones, y otros muchos casos más- , causarían divisiones en las organizaciones indígenas, rupturas que se han evidenciado , incluso, previo a la constituyente²⁷¹.

Sin duda, una confluencia de factores ha provocado el amplio apoyo al voto en blanco, síntoma de que algo no está bien en la competencia representativa indígena. La siguiente tabla detalla el apoyo electoral de los partidos y movimientos indígenas que resultaron elegidos a la corporación del senado tras la reforma del 2003 y la del 2009.

Tabla 4. Indígenas al senado tras las reformas electorales del 2003 y 2009

Periodo	Partido/ Movimiento	Candidato	Votos	C. especial	C. ordinaria	Votación total
2006	ASI	Jesús Piñacué		1	24 196	16 2475
	AICO	Ernesto Estacio		1	99 010	

²⁷¹ Duque, “Las organizaciones”, 2001; Basset, “Las circunscripciones”, 2011.

2010	ASI	Marco Avirama	27 463	1	0	18 4040
	AICO	German Carlosama	24 045	1		
2014	AICO	Efrén Tereapués	35 215	1	0	31 7047
	NI ASI	Francisco Rojas	29 578	1		
2018	MAIS	Feliciano Valencia	72 591	1	0	15 8915
	AICO	Manuel Bitervo	30 132	1		

Fuente: elaboración propia con base al Consejo Nacional Electoral (CNE). No se tienen en cuenta votos en blanco sino votos válidos por la circunscripción indígena. En el 2010 se presentaron otros partidos minoritarios (Polo Democrático y PIN) en la circunscripción especial sin lograr curules, cosa que si sucedió en las elecciones a cámara 2006 con la indígena Orsinia Polanco a través del Polo. NI significa partido no indígena.

A partir de la gráfica podemos inferir que:

Las reformas si desincentivaron la participación indígena en esta circunscripción, sin lograr una votación importante tal como lo habían hecho antes de que la “película cambiara” en alusión al reajuste de las reglas electorales²⁷².

Tras una tendencia de apoyo electoral al alza (111 219 votos en 1991 a 226 212 en 2002), esta se ubicará en 162 475 en el 2006 en las primeras elecciones con nuevas reglas electorales, derivado de esto, ningún candidato indígena se hará con un escaño en circunscripción ordinaria tal como lo había hecho Francisco Rojas en el 2002 (obtuvo 29 578 votos en circunscripción ordinaria) y Jesús Piñacué que obtuvo la votación indígena más alta en circunscripción ordinaria con 83 594 en el mismo año. Así se cierra con broche de oro el periodo de mayor apoyo electoral indígena, de 1991 al 2002.

De otra manera, el porcentaje de curules por cociente aumento en la circunscripción especial y disminuyó las adquiridas por residuo (la cifra de curules ganadas de 1991 al 2002 varía entre 1 y 2, mientras que del 2006 en adelante la repartición se logra únicamente por cuociente).

Entonces, aunque la fórmula para repartir curules no se modifica, si es notorio la pérdida del caudal electoral del 2006 al 2010 (ubicada en 162 415 y 184 040 sin pasar de los 200 000 votos) por lo que la opción de lograr curules por residuos no es una opción viable.

²⁷²Basett, “Las Circunscripciones”, 2011.

A la par, hay que decir que hubo mayor concentración de votos en la circunscripción especial, al tiempo que los votos en la ordinaria no alcanzan para hacerse con escaños.

Hay que aclarar que la repartición de las dos sillas reservadas para los indígenas se continúa haciendo por coeficiente y residuo, aspecto que si trató de modificarse sin éxito con la reforma del 2003²⁷³. De forma que el impacto sobre los movimientos y partidos políticos indígenas se sucede principalmente en la circunscripción nacional al no hacerse con escaños adicionales, tal como lo venía haciendo en periodos pasados.

Tal como se había previsto, tanto la imposición de un umbral – del 2% y luego del 3% -como el cambio de la fórmula para repartir curules – del Hare a la D’Hont- que tiende a premiar por antonomasia a los residuos mayores, no dejarían oportunidad para que los indígenas aprovecharan acumular los residuos en los diferentes departamentos como lo habían hecho con éxito en la circunscripción nacional, resultando ahora insuficientes los votos obtenidos en esta misma circunscripción para alcanzar escaños adicionales.

Es notorio también la disminución del número de listas de candidaturas indígenas a la circunscripción especial haciéndose la competencia más reñida entre las fuerzas indígenas que poseen mayor reconocimiento por parte del electorado indígena y no indígena.

La Alianza Social Independiente (ASI) es la agrupación con mayor apoyo, y le sigue de cerca la Asociación Indígena de Colombia (AICO) manteniéndose en la contienda electoral en los últimos periodos electorales casi sin cambios, por lo que podemos hablar de que son los movimientos políticos indígenas más institucionalizados siguiendo la conceptualización de Sartori sobre aquellos partidos que perviven en la contienda electoral como un síntoma de algún grado de institucionalización²⁷⁴.

El Movimiento Alternativo Social Indígena(MAIS) creado posterior a la ASI y AICO, en el 2013, es una cara nueva de la fuerza étnica que busca renovar los estatutos de los movimientos indígenas y aunar a otros sectores sociales. Aunque ha sido reducido su éxito en el senado, cuenta con elegidos en corporaciones públicas locales²⁷⁵.

Cabe señalar que ni el tamaño de la circunscripción nacional ni de la especial recibió modificación alguna por los actos legislativos tal como lo refiere Vanegas (2008), por lo que en el

²⁷³ Giraldo y López, “El comportamiento”, 2006.

²⁷⁴ Sartori, “Ingeniería”, 1994.

²⁷⁵ Mas información, ver <https://www.mais.com.co/>

fondo pervive el factor “a mayor magnitud de la circunscripción mayor posibilidad tienen los partidos minoritarios de lograr escaños en distritos plurinominales, fomentando la proporcionalidad del sistema” que, a juicio de Lijphart y Powell es positiva para la representación minoritaria.

En el fondo ésta característica no afecta a la circunscripción especial dado que en términos porcentuales es mínima (dos de cien senadores presentes en el recinto constitucional, es decir, es del 2%).

Para el caso que nos compete vemos que en términos generales sí importa que la circunscripción nacional sea grande en distritos plurinominales para determinar qué tan proporcional es el sistema, mientras que en la circunscripción especial no lo es, dado que funciona con sus propias reglas y no depende ni del factor poblacional ni del espacio geográfico en términos del diseño electoral²⁷⁶.

La representación indígena se ve afectada por la imposibilidad de que los candidatos indígenas obtengan presencia en la circunscripción ordinaria ampliando su representación procedimental, aquí sí afecta la imposición del umbral y el cambio de la fórmula electoral a los partidos minoritarios que compiten a nivel nacional, teniéndose que ajustarse a la nueva reglamentación a riesgo de desaparecer.

En cuanto al objetivo de las reformas electorales en disciplinar un sistema de partidos fragmentado y atomizado el efecto es notorio tal como se evidenció en las tablas expuestas. A juicio de Rodríguez “la reforma electoral sí sirvió”²⁷⁷.

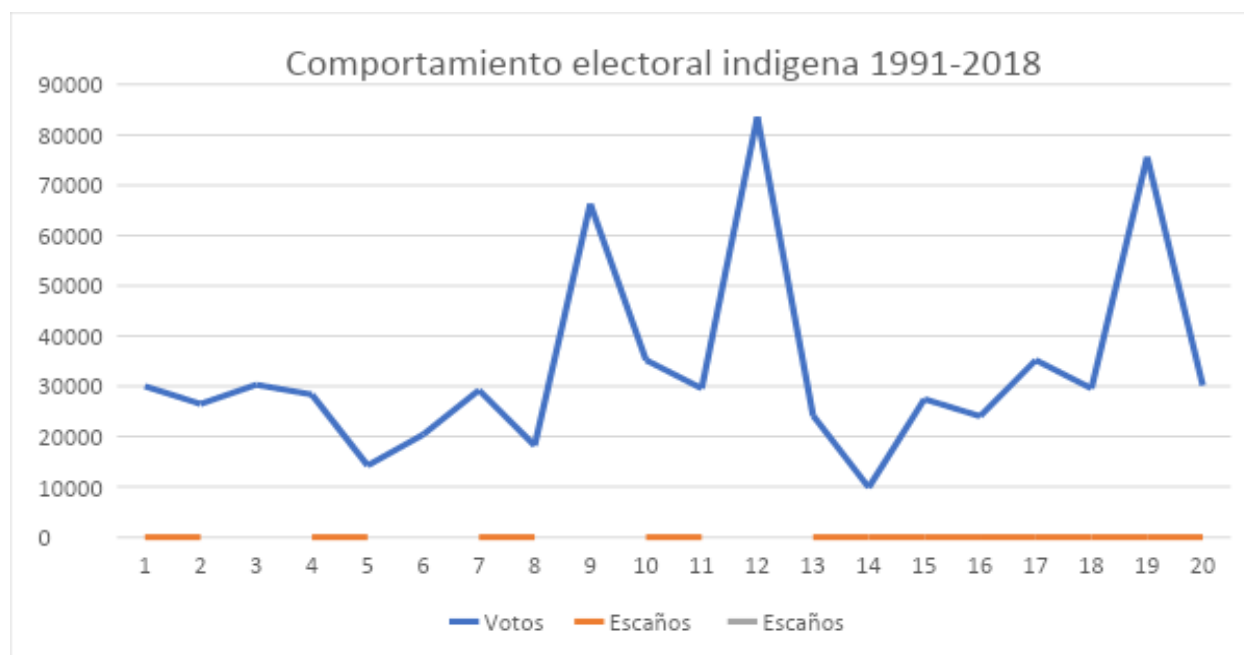
Frente a esto, se advierte que esta no considero la representatividad del sistema partidario, que si fue baluarte en la constituyente, en tanto que tanto la reforma del 2003 y 2009 obedecen a la agenda política del gobierno en turno, enfocada a favor de la disciplina partidista y la gobernabilidad.

La siguiente gráfica representa porcentualmente el apoyo electoral indígena previo y posterior a la reforma electoral del 2003 y 2009.

²⁷⁶ Aninat y González, “Representación”, 2014.

²⁷⁷ Rodríguez y Botero, “Ordenando”, 2006 ; Puyana y Batlle, “Las reformas”, 2011.

Gráfica 3. Caudal electoral indígena antes y después de las reformas electorales



Fuente: elaboración propia con base a comportamiento histórico de la Registraduría Nacional.

Al respecto del gráfico se consideran dos estadios de la representación indígena: por un lado, la llegada indígena a la política electoral que inaugura la constituyente en las elecciones de 1991 hasta el 2002 como la época del éxito electoral indígena, posterior a esta, y “si cortásemos la película hay” siguiendo a Basset (2011) la segunda reforma de mayor calado político en el país.

La reforma del 2003 inaugura un segundo periodo, que va del 2006 al 2018 donde el caudal electoral indígena se ve disminuido notablemente en términos generales – en circunscripción ordinaria como especial-, a la par la votación a favor de la causa indígena se concentra en la circunscripción especial alcanzando una recuperación en términos porcentuales en el 2018.

En ambos periodos, el voto en blanco presentó una tendencia estable, aunque adquiere su mayor potencial en las elecciones del 2006 y del 2014 debido a dos razones : la entrada en vigencia de la reforma electoral del 2003 y la tendencia a la baja de la popularidad indígena.

Si por un lado la reforma introduce dos cambios consustanciales: el umbral y la formula electoral, al implementar un nuevo tarjetón pudieron haber caído en error muchos electores tal como lo expresa un informe de la Misión de Observación Electoral (MOE) y notas periodísticas²⁷⁸

²⁷⁸Nota “Convocarían nueva elección de circunscripciones indígenas” <http://www.senado.gov.co/component/k2/item/27770-convocarían-nueva-elección-de-circunscripciones-indígenas?tmpl=component&print=1>

al señalar que la casilla del voto en blanco para circunscripción nacional se confundiría con la especial por su ubicación cercana en el tarjetón, además de la falta de capacitación posterior a la entrada en vigencia de la reforma en el 2006.

De hecho, de 1991 en adelante se utilizaron boletas distintas para las circunscripciones (ordinarias y especiales), y tras la reforma se introduce un solo tarjetón para ambas circunscripciones dividido en secciones A, B y C tal como se mencionó.

Por el otro, el voto en blanco que expresa inconformidad respecto a las propuestas de los candidatos²⁷⁹, evidencia también que algo va mal con la experiencia indígena en el senado, o, que las propias fisuras en organizaciones étnicas- como se contempla en la tabla que contiene los movimientos y partidos indígenas donde unos surgen fruto de rupturas - han afectado la posibilidad de cohesionar partidos y movimientos indígenas más ocupados en representar que en ganar más escaños en las cámaras²⁸⁰.

Aspecto en el que no ahondamos en este acápite, por ser de interés el desempeño indígena por medio del instrumento representativo “circunscripción especial” en términos procedimentales, como síntoma de un buen o mal diseño electoral guiado por la reforma constitucional en un primer momento y posteriormente por la reforma electoral.

A su vez, salta a la vista el impacto al sistema de partidos por la reforma electoral que procura una mayor cohesión de los partidos políticos para que actúen con mayor disciplina a la hora de la contienda electoral , y al momento de debatir y aprobar proyectos de ley; aspecto central en la reforma del 2009 que sin embargo escapa a nuestro objetivo.

La reforma del 2003 genera disminución del número de partidos contendientes así como de las listas de candidatos presentadas del 2006 al 2018, visto como algo positivo en términos de lograr un sistema más estable que apoye la gobernabilidad por un lado.

De otra manera, las fuerzas políticas minoritarias y/o terciarias como suelen denominarse han tenido que adaptarse a las nuevas reglas, mismas que consideran arbitrarias respecto al espíritu de una mayor participación y representación de la diversidad social y cultural del país expresado en el artículo 7 de la constitución política de 1991.

<https://www.rcnradio.com/colombia/moe-advierte-que-elecciones-de-las-circunscripciones-indigenas-tendrian-que-repetirse>

<https://www.lafm.com.co/colombia/moe-solicitara-que-se-repita-eleccion-de-la-circunscripcion-especial-indigena>

²⁷⁹ Botero, “En torno”, 2007.

²⁸⁰ Duque, “Las organizaciones”, 2001 ; Basset, “circunscripciones”, 2011.

A propósito de la estrategia indígena para captar un mayor electorado, se considera que los movimientos y partidos indígenas ven en el voto de opinión la posibilidad de lograr un caudal electoral importante, reflejo de esto será el apoyo electoral amplio proveniente de las capitales del país- Bogotá, Medellín y Cali-.

A su vez, la notoria presencia de partidos no indígenas en la circunscripción especial, y a la inversa, indígenas que compiten a través de partidos y movimientos no étnicos, resultan inquietantes en términos de “¿a quién representan los representantes indígenas?”. Ambas cosas preludian el acápite siguiente que considera las virtudes y vicios de la circunscripción especial “indígena” tras más de veinte años de funcionamiento.

3. Virtudes y Dificultades de la Circunscripción Especial: ¿quién elige a los Representantes Indígenas?

La estrategia gubernamental mediante la cual se apertura la participación electoral a grupos sociales diversos tiene su antecedente en las acciones afirmativas (affirmative actions) promovidas hacia 1961 en Estados Unidos y la posterior adopción del multiculturalismo como política de Estado en Canadá en 1971.

En América Latina la promoción de acciones afirmativas a través de “modalidades de representación” se generó producto de la movilización social indígena y campesina, y la reforma constitucional de tipo pluri y multicultural en contexto de oportunidad política.

En los países latinoamericanos estudiados en la primera parte: México, Bolivia, Ecuador y Colombia, la apertura de espacios de representación indígena presentó un paralelismo en cuanto a los antecedentes, no así en cuanto al alcance del instrumento representativo procedimental en términos electorales, dependiente de las condiciones de país a país.

La “circunscripción especial para minorías étnicas y políticas” contemplada en el artículo 171 y 176 constitucional en Colombia no considera características geográficas ni físicas del electorado, sino que configura un mecanismo fijo y “virtual” en palabras de Aninat y González, tal como se había referido. Instrumento considerado como un ejemplo a seguir para garantizar espacios de representación indígena en Latinoamérica²⁸¹.

²⁸¹ Yrigoyen, “Pluralismo”, 2012.

Las características principales de la circunscripción residen en la designación de dos escaños fijos para el senado y uno para la cámara de representantes sin estructurar necesariamente la proporcionalidad del sistema electoral vista como un requisito para la garantía de espacios de participación minoritaria²⁸².

De otra manera, la no adscripción a un electorado específico por el carácter abierto de la circunscripción al ser nacional y, la escasa reglamentación sobre “cómo deberán llegar” los candidatos indígenas por este medio, especificando únicamente quiénes podrán hacerlo. Preocupan ambos descuidos de la modalidad representativa indígena en Colombia.

Por un lado, el carácter nacional del electorado posibilitado para participar en circunscripción ordinaria y especial estimado en un potencial de 36 805 079 votantes al 2018 según cifras de la Registraduría Nacional, afecta positivamente el apoyo electoral indígena, la cual tiene una presencia estimada en 1 millón 378 000 habitantes, equivalente al 3,4% según el Dane al 2005, por lo que la posibilidad de recibir votos no indígenas en la circunscripción es eminente.

De otra manera, la escasa reglamentación sobre el medio por el cual deben postularse candidatos indígenas en la circunscripción especial para elecciones legislativas permite dos escenarios: por un lado, la participación de agentes externos (partidos tradicionales) que no tienen que ver con la causa indígena en la circunscripción, y de otra manera, la postulación de indígenas por medio de partidos no indígenas, sumado a la entrega de avales a candidatos no indígenas; hechos que dificultan la representación de la “causa indígena” en el senado.

De manera positiva, no existe dificultad en torno a cómo deben departirse los escaños indígenas reservados por designarse de acuerdo con la fórmula de residuos y cocientes, ósea, gana el candidato que obtenga la mayor votación (mayoría relativa).

Entonces, no cabe lugar para que se piense si hay mayor o menor representación para ciertos grupos indígenas-por ejemplo los de mayor población-, siendo este uno de los objetivos de una circunscripción sin espacio geográfico y físico determinado.

En términos porcentuales los candidatos indígenas tienen una presencia del dos por ciento (2 de 100 senadores), pequeña en magnitud, en contravía de los postulados de Arend Lijphart sobre el papel positivo de una circunscripción grande para fomentar la proporcionalidad del sistema, y por

²⁸² Lijphart, “Electoral”, 1994.

ende garantizar la representación minoritaria; hecho que advierte la no intención de ajustar al sistema electoral de raíz para sopesar las cargas, tratándose más bien, de una apertura paulatina del sistema político bajo reglas diferenciales desde la constituyente.

Tesis apoyada por Norris y Laurent²⁸³, respecto a la estrategia de optar por instrumentos electorales especiales, toda vez que el sistema proporcional no garantice la presencia de grupos minoritarios en igual medida de los mayoritarios en la asamblea, siguiendo a Mill.

Al verse interrumpida la proporcionalidad por las reformas electorales del 2003 y 2009 en términos generales, no afecta directamente el hecho de no considerar un sistema estrictamente proporcional para que haya representación indígena, ya que esta se da por medio de instrumentos electorales especiales con propia reglamentación.

En el fondo lo que persiste es una relación entre pluralismo y diversificación de canales participativos sin configurar un sistema proporcional y representativo; de hecho, el sistema mixto(mayoritario y proporcional) coexiste con la circunscripción especial, aun reajustando las reglas electorales para configurar un sistema mayormente estable.

De otra manera, en el entendido de que la representación procedimental debe ser como un reflejo “espejo” de la composición socio-cultural y económica que se hará presente en el ámbito político estructural, ósea a nivel institucional siguiendo a Pitkin(1967) y Nohlen(1994), está no es suficiente para determinar si en la relación representante y representado la voluntad del segundo se corresponde con la agenda que discute el primero, o si existe algún esquema que garantice que los representantes sean fiel espejo de quienes representan, dimensión considerada dentro de la representación substantiva.

No podemos determinar lo primero por no alcanzar a ver esa dimensión en esta ocasión, pero si lo segundo de acuerdo con la reglamentación emitida por la institucionalidad electoral colombiana con la que se presume garantizar también representación substantiva en la circunscripción especial.

Como parte de los requisitos para que un candidato indígena aspire a un escaño especial, adicional a la reglamentación general (colombiano de nacimiento y tener más de 30 años) los aspirantes en la circunscripción especial deben acreditar haber pertenecido a organizaciones

²⁸³ Norris, “*Electoral*”, 2004 ; Laurent, “*Comunidades*”, 2015, p 50-51.

indígenas de base y/o el desempeño en algún cargo de autoridad indígena acreditado la organización y refrendado por el Ministerio del Interior”²⁸⁴.

De otra manera, agrega que “(...) en las tarjetas electorales se distinguirá la circunscripción étnica (indígena y afrodescendiente) de la ordinaria claramente, y se prohíbe la posibilidad de ejercer el voto simultáneamente en más de una circunscripción (...)” (Artículo 9 y 11 de la Ley 649 del 2001 que reglamenta el artículo 176)²⁸⁵.

Por su parte, la Ley de garantías electorales dispone que, se podrán inscribir los partidos o movimientos que posean personería jurídica, o por medio del respaldo de firmas de los ciudadanos, los cuales rigen tanto circunscripción especial y ordinaria²⁸⁶.

En términos del diseño electoral el filtro sobre quién puede postularse en la circunscripción especial hace énfasis en que exista congruencia entre la experiencia social organizativa indígena en relación con la aspiración de representar políticamente a dicha población. Sin embargo, no se enfatiza si debe o no ser indígena el candidato²⁸⁷.

Se presume que existe un esquema institucional para garantizar que los representantes sean fiel espejo de quienes presumen representar, y, a la par, que el congreso sea un reflejo de la composición sociocultural presente en el territorio nacional. Frente a este escenario, lo primero se cumple a medias y lo segundo se cumple.

Si bien es cierto si son indígenas los que llegan al congreso especial, no siempre estos se postulan por medio de movimientos y organizaciones políticas étnicas, habiendo presencia de otras fuerzas políticas en la circunscripción; al tiempo que, los partidos indígenas han apoyado a candidatos no indígenas y se postulan por partidos no indígenas en circunscripción ordinaria y especial. Respecto a lo otro, la circunscripción indígena cuenta con representación activa de dos senadores indígenas, y en ocasiones, un escaño adicional por circunscripción ordinaria.

El alcance representativo en términos procedimentales se cumple, dado que si llegan indígenas al senado, mientras que el ámbito sustantivo es limitado, ya que no siempre los candidatos

²⁸⁴ Ley 649 por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia

²⁸⁵ http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/ambientes_aprendi/repositorio/etnias/Ley%20649%20de%202001.pdf

²⁸⁶ Ley 669 de 2005, En: <http://consejoderedaccion.org/webs/traslapista2015/wp-content/uploads/2015/11/3.3-Ley-996-de-2005-Garantías-electorales.pdf>

²⁸⁷ Laurent, “El multiculturalismo”, 2012, p 56.

indígenas representan a una organización o movimiento étnico específico y participan en listas de partidos políticos tradicionales cada vez que haya oportunidad.

Por lo que a juicio de Duque, la carrera de los indígenas parece ser más la de alcanzar escaños que la de representar²⁸⁸.

Otro aspecto central en el diseño de la modalidad representativa tiene que ver con la adscripción a un tipo de electorado específico debido a la primacía de la voluntad general sobre intereses particulares expresado en el artículo 1 de la constitución política: “(...) República democrática y participativa fundada en la dignidad(...) y la prevalencia del interés general”. De allí que la circunscripción del senado de prelación a una mayor participación nacional a tono del “pluralismo”.

Aunque, si existe la prohibición de que un ciudadano vote en más de una circunscripción, bien sea ordinaria o especial(Artículo 11 de la Ley 649 del 2001 y sentencia C-169 de la Corte Constitucional) como se había mencionado líneas atrás: el objetivo es procurar elecciones limpias sin afectar el derecho al voto universal, directo y secreto consagrado constitucionalmente.

Aun así, la inexistencia de un elector específico en la circunscripción indígena genera dos efectos: la posibilidad de un voto de opinión o de castigo por parte de electores no indígenas que simpatizan con la causa indígena, y la dificultad de determinar a quién representan los representantes indígenas en el congreso; ambos efectos contradictorios que conviven hoy día.

Por un lado, al analizar de donde proviene el mayor caudal de la circunscripción indígena se encuentra que esta no siempre proviene de los departamentos con mayor población indígena, tal como se presume que debería de ser. En la siguiente tabla se identifica la población indígena a nivel departamental en forma descendente de acuerdo al peso demográfico.

Tabla 5. Población indígena colombiana distribuida porcentualmente

Departamento	N. Resguardos municipios	Municipios con resguardos	Población indígena para 2010
La Guajira	26	11	241 516
Cauca	93	26	233 135
Nariño	65	20	124 841
Choco	119	26	54 009

²⁸⁸ Duque, “Organizaciones”, 2001, p 28.

Córdoba	4	4	51 859
Caldas	8	5	49 031
Cesar	11	5	42 801
Vichada	32	4	30 063
Putumayo	66	13	26 409
Tolima	72	7	23 635
Vaupés	5	4	19 533
Antioquia	45	21	19 238
Sucre	3	3	17 823
Guainía	25	4	16 800
Meta	20	6	11 034
Risaralda	6	3	10 506
Guaviare	25	3	10 267
Valle del Cauca	24	14	9 903
Magdalena	5	5	8 421
Caquetá	45	10	7 742
Huila	16	10	6 699
Casanare	11	4	6 691
Norte de Santander	9	6	4 865
Boyacá	2	2	4 700
Arauca	26	6	4 410
Norte de Santander	9	6	4 865
Santander	2	2	919
Total	794	234	1 064 229

Fuente: <https://www.todacolombia.com/etnias-de-colombia/grupos-indigenas/distribucion.html>

Los departamentos con mayor peso poblacional indígena son: la Guajira, Cauca, Nariño, Choco, y Córdoba, sin embargo el apoyo electoral a la circunscripción a nivel nacional, vemos que además de presentar un apoyo amplio en estos departamentos, la votación de las capitales representa el segundo caudal electoral más importante.

De hecho, la votación en ciudades capitales como Bogotá, Cali y Medellín ha significado un apoyo importante a los indígenas de 1991 al 2014, con periodos de mayor y de menor apoyo(Registraduría y CEDAE: 20-22; Duque, 2001; Van Cott, 2003,2004).

El periodo de mayor apoyo electoral por parte del voto urbano, o de opinión, va de 1991 al 2001, cuando en la capital se registró el segundo mayor apoyo electoral indígena, luego de región del occidente andino(Cauca, Huila y Tolima principalmente). Hecho que evidencia la importancia de este electorado para el éxito electoral indígena. En la siguiente tabla se concentra el porcentaje de apoyo electoral indígena a nivel departamental del periodo comprendido entre 1991 y 1998.

Tabla 6. Porcentaje participación indígena por regiones de 1991 a 1998

Región	% Población indígena región	% Población indígena nacional	Senado 1991	Senado 1994	Senado 1998	% 1991-1998
Caribe	27,62	37,39	18,982	11,424	11,255	7,49
Amazonia	11,89	149,85	8,398	6,496	9,308	6,19
Centro oriente andino	4,89	2,9	14,590	11,728	16,827	11,19
Orinoquia	4,69	27,42	2,128	2,539	3,597	2,39
Occidente andino costa pacifica	50,74	35,08	49,217	44,087	82,415	54,82
Bogotá	0,17	0,17	23,855	29,023	26,693	17,75
Exterior					250	0,17

Fuente: DNP , “Los Indígenas”, p 133-134 . El país se encuentra dividido en cinco regiones y un centro poblado.

A partir de esto podemos inferir varias cosas.

De los departamentos que se esperaba mayor afluencia de voto indígena: la Guajira, Cauca, Nariño, Choco, y Córdoba, solo en dos se registra un porcentaje importante del 2,32% en la Guajira , y del 1,36% en Córdoba durante los tres periodos vistos(91 al 98).

En este estadio ingresa también el departamento de Caldas, con una presencia indígena medianamente importante, presenta un apoyo electoral considerable, del 11,82%. Se podría inferir que existió cierto grado de convergencia en factor poblacional/voto indio.

Mas, es notable que en departamentos que no cuentan con presencia indígena importante como Risaralda y Putumayo, donde la población va del 1,02 al 7,15 %, el apoyo a la circunscripción indígena se ubicó entre el 11 y 3,09 puntos porcentuales, muy superior a la tasa de departamentos con mayor población indígena, en términos generales.

De otra manera, llama la atención el amplio apoyo registrado en el departamento de Cundinamarca y de Antioquia, por haber una presencia indígena ínfima, entre el 0,7 y 0,9% respectivamente, y, a su vez contó con un apoyo notorio ubicado entre 2,71 y 0,76%.

A la sombra de esto, el voto simpatizante indígena en la capital, Bogotá, es el más alto en términos absolutos, un porcentaje del 17,75%- solo precedido por el voto indígena en el Cauca- augura que la llegada del indígena a la política gozó de amplia simpatía.

La situación continúa sin mayor cambio para el periodo siguiente, del 2001 en adelante, en Bogotá, Medellín y Cali, en la primera la cifra se mantuvo de 1.000 a 1.500 votos de 1990 en adelante llegando al pico de 2.500 en el 2002- el más alto- , posteriormente caerá debajo de 1.000 del 2006 al 2010, recuperándose luego en el 2014, según la Registraduría y el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales(CEDAE)²⁸⁹.

De forma excepcional se presentará una recuperación del voto indígena en 1998 al 2002 a nivel municipal, caso de Ipiales, Cumbal y Silvia que registraron una votación sobresaliente.²⁹⁰ A su vez, según la misma instancia habrá una suerte de recuperación del voto indio en el 2014 en términos de mayor densidad indígena igual a mayor apoyo a representantes indios.

De otra manera, solo en los periodos electorales recientes vemos que ha aumentado el apoyo electoral a la circunscripción especial en los departamentos con mayor densidad indígena, experimentándose una recuperación de 84 524 votos en 2010 a 178 130 en el 2014, representando una evolución importante en la cifra, no obstante el voto capitalino es de magnitud importante²⁹¹.

En el 2018 vemos que la cifra no presenta mayor cambio, con una votación total de 158 915, esta se sigue concentrando ampliamente en la circunscripción especial, por lo que esta experimenta relativa estabilidad en cuanto a la preferencia política por representantes indios, aunque estos siguen sin llegar por vía ordinaria desde el 2006 al día de hoy.

²⁸⁹ Registraduría y CEDAE, "Representación", p 22-24

²⁹⁰ Ibid, p 33.

²⁹¹ Registraduría y CEDAE, "Representación", p 16 .

Frente a estos hechos existen muchas teorías posibles, desde las que asumen que la posibilidad de que los indígenas obraran como *outsiders* respecto a los políticos tradicionales que hartan cansan a la audiencia capitalina: los mismos con las mismas²⁹²; hasta los que opinan que la confusión en el tarjetón, el voto útil y la migración indígena a la capital por diversos motivos, surten como detonantes de la popularidad étnica “ciudadina”.

Frente a lo primero, puede decirse que el apoyo electoral en la capital sobresale debido a que su electorado tiende a privilegiar posiciones de izquierda y centroizquierda según histórico del Consejo Electoral, pero es difícil especificar qué porcentaje de votación en circunscripción especial pertenece a indígenas que habitan en el casco urbano, o, cual pertenece al voto de opinión o de “protesta” de electores no indígenas.

Entre otras cosas porque no existe un censo actualizado respecto a la densidad poblacional indígena residente en las urbes, aun con las dificultades que enfrentan al abandonar su hogar y desplazarse a la ciudad por causas ligadas al conflicto armado y otras más(Unicef: 29-30)²⁹³.

De otra manera, Virgine Laurent advierte que los candidatos indígenas han aprovechado la estrategia de mostrarse suficientemente indígenas, pero no tanto, para captar a un electorado mayormente no indígena; entonces estas agrupaciones se mueven entre una orientación ideológica étnica o una más progresista²⁹⁴.

De hecho, a juicio de la misma investigadora, otro factor que juega a favor de los indígenas es la inestabilidad del sistema de partidos colombiano, que durante la década del noventa contribuiría a su éxito electoral en las elecciones inmediatamente posteriores.

Con base a esto tenemos que, el apoyo electoral indígena no ha devenido exclusivamente de territorios indígenas- salvo excepciones- sino que tanto el apoyo de simpatizantes ciudadanos como la afluencia más o menos regular en los departamentos con mayor presencia étnica, es central para que se presente un alto índice de votos en la circunscripción; por tal, lo uno y lo otro contribuye para que los indígenas participen y se hagan con curules para el senado de la república.

A lo sumo, el brazo electoral indígena no presenta una relación entre presencia demográfica y amplia votación. Lo que hace suponer en primer término que los senadores indígenas no han sido

²⁹² Laurent, “Con bastones”, 2010.

²⁹³ <https://www.unicef.org/colombia/pdf/pueblos-indigenas.pdf>

²⁹⁴ Laurent, “Multiculturalismo”, 2012, p 54.

elegidos por la adscripción étnica necesariamente, y por ende, no estarían obligados a responder directamente por una agenda india “específica”. Cosa problemática en cuanto al horizonte de la representación sustantiva india, además de la formal.

No hay que olvidar que un efecto post-reforma electoral que influiría en la recuperación del voto en la circunscripción será la concentración de los indígenas en captar más apoyo en esta, acercándose más a las regiones étnicas, al hacerse la competencia electoral más reñida y abundar las listas de aspirantes a las curules reservadas. Paradójicamente, no deja de ser preocupante que el voto en blanco en la misma circunscripción continúa elevándose, tal como se consideró en el acápite anterior.

Así las cosas, la conquista electoral indígena presenta momentos de auge y de decadencia de acuerdo a las condiciones de la estructura política e institucional. A su vez, es indudable que el carácter abierto de la circunscripción especial ha influido a favor de la competencia.

Sin embargo, quedan dudas respecto de cuáles son las condiciones por las que el elector decide apoyar a un candidato indígena, y por ende, la relación existente entre representante y representado.

Frente a esto, ayudaría en parte la existencia de un registro electoral indígena que evidencie cuántos son y quiénes podrían participar en la circunscripción, tal como lo viene haciendo el Consejo Nacional Electoral (CNE) para la población colombiana en su totalidad.

Cosa que depende en buena medida de la voluntad política del gobierno en turno, así como del presupuesto para establecer un ente autónomo similar al CNE, aunque más pequeño, que actúe mancomunado con el DANE²⁹⁵ en la actualización del padrón electoral indígena, tal como sucede entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en México.

De otra manera, otro aspecto nocivo para considerar es la inexistencia de una reglamentación específica en torno a los medios a través de los cuales se podrán postular los candidatos indígenas, es decir, si las organizaciones y/o partidos políticos son étnicos exclusivamente o participan también por medio de partidos tradicionales.

Si bien es cierto en la sentencia C-169 de la Corte Constitucional se aduce a los requisitos para que un indígena pueda ser aspirante a escaños en la circunscripción especial “(...) haber sido líderes de organizaciones sociales indígenas(...)”, no se establece un medio específico para hacerlo, tampoco se da exclusividad a partidos y movimientos indígenas por encima de los tradicionales.

²⁹⁵ Departamento Nacional de Planeación y Estadística Demográfica en Colombia(DNP).

A consecuencia de esto, no se advierte potencialización de una modalidad representativa efectiva; hechos que permiten la participación de indígenas por partidos no indígenas, y a la inversa, la presencia de estos en la circunscripción para grupos minoritarios.

Si bien es cierto, la circunscripción especial difícilmente puede acoger a la población indígena debido a su tamaño mínimo, además de que hasta el 2002 los candidatos indígenas han participado y ganado escaños fuera de la circunscripción²⁹⁶; la competencia en ésta se ha hecho más reñida por la mayor presencia de aspirantes indígenas, así como de fuerzas políticas externas a la causa indígena²⁹⁷.

De hecho, en las elecciones de 1991 el partido Liberal avalará a la mitad de los candidatos indígenas, los demás se repartirían entre la Alianza Indígena (ASI), la Asociación Indígena colombiana (AICO) y el Movimiento Indígena (MIC). En 1994 ganara una indígena avalada por el partido liberal. En 1998 el panorama solo cambiaria del liberal al conservador, y otros candidatos más participaran en movimientos independientes²⁹⁸.

En el 2002 nuevamente Fidel Buesaquillo, José Narciso y Benifacio Chicúnque participarían por el Partido Liberal sin llegar a ganar ningún escaño al senado. De hecho, de 1991 al 2002 la competencia de candidatos indígenas por partidos no indígenas se hizo común, destacándose el caso de Francisco Rojas por el movimiento Huella Ciudadana. Birry logra alcanzar curul ordinaria en el 2002- misma alcanzada en 1994 por medio de la Alianza Social Indígena (ASI) en esta circunscripción-²⁹⁹.

De otra manera, en las elecciones de 1998 se hace notorio el apoyo indígena vía ordinaria, siendo Jesús Piñacué el indígena que obtuvo más apoyo en lo que va corrido de la llegada indígena a la agenda electoral, esta vez por medio de la ASI.

A su vez, el no señalamiento en la circunscripción de que sean indígenas exclusivos los candidatos que “acrediten experiencia social y de liderazgo en organizaciones”, permite la presencia de partidos políticos no indígenas en la circunscripción; en ocasiones avalan indígenas y en otras presentan propios candidatos, sin mucho éxito estos últimos³⁰⁰. Ejemplo de esto es el caso

²⁹⁶ Registraduría y CEDAE, p 20-21; Duque, “las organizaciones”, 2001.

²⁹⁷ Laurent, “Multiculturalismo”, 2012.

²⁹⁸ A propósito de esto, la circunscripción especial no excluye que candidatos indígenas se presenten por medio de agrupaciones políticas no étnicas; también buscan ganar escaños por medio de otras fuerzas fuera de la circunscripción, tal como se mencionó, se presentan no indígenas por la circunscripción pero sin llegar.

²⁹⁹ Nota periodística : <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1381860>

³⁰⁰ En alusión a los partidos políticos que no se alinean con los tradicionales: liberal y conservador.

del Polo Democrático Alternativo(PDA), el Partido Independiente Nacional(PIN) y el Movimiento Huella Ciudadana.

El Polo Democrático ha logrado poner candidatos indígenas en la cámara baja, caso de Orsinia Polanco en el 2002. Mientras que el Movimiento Huella Ciudadana repite curul con Francisco Rojas- indígena también- en el senado en 2002 y 2010. Ese mismo año el PIN se hizo con una curul especial con un candidato indígena, y, el PDA participa activamente, sin ganar en senado; según resultados del CNE y la Registraduría Nacional.

Frente a los eventos expuestos, es evidente que el papel de agentes externos: partidos, candidatos y electores ha sido crucial en el protagonismo político-electoral que ha tenido la representación indígena en el país, sobre todo en el periodo inaugural de 1991 al 2002.

A la actualidad la situación persiste, esto, porque entre otras cosas, han fracasado proyectos para impedir la presencia de partidos tradicionales en la circunscripción indígena, y a la inversa la de candidatos indígenas en la circunscripción ordinaria³⁰¹.

De hecho el líder y dos veces senador Gabriel Muyuy presentó un proyecto para que se aumentara el número de representantes indígenas en la cámara de uno a dos, así como la capacitación para el manejo del tarjetón electoral a estas comunidades, mismos que se hundirán en el senado³⁰².

Sin embargo, de haber prosperado no hubiera tenido un efecto más negativo que el de la reforma electoral del 2003, dado que la principal consecuencia de esta en la minoría indígena fue la de imposibilitar que candidatos indígenas lleguen al congreso por vía ordinaria, y la pérdida de caudal electoral en ambas circunscripciones, con alguna recuperación de este en años recientes.

Ajustar nuevamente la circunscripción parece más un juego reglamentario de suma cero, del que, en el peor de los casos, los indígenas no tendrían mucho más que perder.

Conclusiones

³⁰¹ Registraduría y CEDAE, “Representación”, p 27.

³⁰² Hizo parte del equipo de trabajo del constituyente indígena desde la ONIC por medio de Francisco Rojas Birry. Senador de la República en representación del movimiento indígena de Colombia(MIC) en dos periodos consecutivos y asesor de diversos organismos nacionales e internacionales en cuanto a temas de jurisdicción y derechos indígenas, entre otras actividades. En: <https://lasillavacia.com/users/gabriel-muyuy-jacanamejoy>.

La reforma político-electoral del 2003 y 2009 posterior a la constituyente generó efectos palpables a la circunscripción especial por medio de la que participan los indígenas. Por un lado, mayor estabilidad en el sistema partidista, y por el otro, el realineamiento de la fuerza política indígena (movimientos y partidos).

La aspiración de estabilidad y menos proporcionalidad del sistema afecta indirectamente la competencia en la circunscripción especial, ya que como vimos su mayor virtud es contar con un diseño fijo y una reglamentación especial, aunque ésta presente algunos vacíos.

Vacíos como la falta de adscripción a un elector específico y la inexistencia de un filtro que supervise que los indígenas participen por medio de propias agrupaciones, y que agrupaciones externas no participen en la modalidad representativa minoritaria, son factores que dificultan una representación sustantiva además de la procedimental. Derivado de esto, inferimos que la experiencia indígena en la representación electoral en términos generales presenta momentos de éxito y de declive:

De éxito, al surgir con un apoyo electoral sobresaliente en las elecciones a senado en 1991, al llegar por vía especial y ordinaria; y en adelante aumentar su electorado hasta el 2002. De declive, al replegarse únicamente vía especial tras la reforma del 2003 y 2009, aumentando a su vez la competencia entre los aspirantes, lo que cuestiona a su vez sus intenciones, si es la de representar o la de ocupar las curules a como dé lugar.

En tal diatriba, se evidencia que la estrategia electoral indígena de aunar a otros sectores sociales- desencantados y progresistas- además del étnico, ha sido exitosa en términos electivos. Evento que le asegura un caudal electoral externo a sus comunidades.

Hay que decir también que, la institucionalidad se muestra proclive a preservar lo dispuesto por la constituyente sobre la circunscripción especial “indígena”, toda vez que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado dirimen conflictos a favor de su interés en los casos revisados.

A la sombra de esto vemos que, la circunscripción especial para la representación indígena en Colombia presenta avances importantes en cuanto a la presencia de *legisladores indígenas* por vía especial y fija, a su vez, devela limitantes de la misma respecto al medio por el que llegan, así como al electorado que deberán representar.

A propósito de esto, Javier Duque y Marcela Escandón recalcan que la representación indígena deberá ir más allá de lo formal para que ésta sea orgánica. Mala Htun por su parte, sostiene que,

es necesario revisar el tamaño de la circunscripción para que haya más representación que inclusión³⁰³.

A su vez , mientras la circunscripción especial continúa funcionando mal que bien, factores como la continuidad de prácticas clientelares y la continuidad del conflicto por la presencia de actores en pugna por el dominio político y económico(narcotráfico, paramilitares, guerrillas, etc.) representa un desafío para la representación indígena.

Sin perder la vista es este objetivo, la disputa por un sistema más representativo o más estable debería no verse irreconciliable a primera vista, ya que el quiebre de la agenda en el tránsito de un gobierno a otro, afecta la dinámica político-electoral de una forma u otra.

Reflejo de esto, tal como constatamos, será la estrategia indígena que tuvo que adaptarse abruptamente, y echar mano del recurso legal para preservar el estatus especial de la circunscripción. De no ser así, otro fuera el escenario electoral indígena hoy día.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

La investigación sobre la *Representación indígena en Colombia de 1991 al 2018* arroja las siguientes evidencias que más haya de concluir el tema, invita a un estudio continuo sobre el particular.

La mirada somera a la experiencia social y política derredor de la representación indígena en algunos países latinoamericanos: Bolivia, Ecuador y México- permitió nutrir la problemática al interior de Colombia, aportando elementos analíticos a la temática. La llegada de legisladores indígenas en estos países se sucede bajo dos ámbitos: la movilización social indígena y la apertura institucional en una especie de tránsito democrático.

En Colombia el mayor alcance de la constituyente de 1990 es la apertura de espacios de participación política a nuevas fuerzas: indígenas, exguerrilleros, sindicalistas, etc.; en la tarea de superar el muro de contención preexistente del bipartidismo³⁰⁴. La estrategia de ablandar las reglas

³⁰³ Sostiene la autora que “ (...)Se ha presumido que “la inclusión y la representación de grupos minoritarios va en línea similar pero resultan ser objetos diferentes de la institucionalidad”(Htum, “Inclusión”, 2016: 166-167). Las acciones afirmativas por su parte buscan reivindicar libertades negativas históricamente violentadas por medio de acceso directo a cargos públicos, para que dichos actores marginados hagan parte de la dinámica política. No son ni el mejor ni el más eficiente camino para la representación, pero si el que ha tenido mayor acogida en Latinoamérica e incluso a nivel internacional.

³⁰⁴ Pizarro, “La atomización”, 1991, 2002, p 88.

electorales se complementa con mecanismos de democracia directa que vendrían a reforzar la democracia representativa en el país.

En la tarea de implementar vías para la llegada de “legisladores indígenas” al congreso la circunscripción especial es un mecanismo novedoso para que por primera vez se elijan con voto popular representantes indígenas en corporaciones nacionales y subnacionales desde organizaciones y partidos políticos étnicos según lo establece la misma modalidad.

Por tal la constituyente de 1990 que redactó la constitución que rige hoy Colombia generó dos efectos palpables:

Por un lado redefine una estructura institucional cooptada por múltiples problemáticas sociales, políticas y económicas en la década del noventa; por el otro, pluraliza el acceso a espacios de participación al ablandar las reglas electorales y promocionar un sistema político más incluyente.

En uno y otro caso, el indígena fue protagonista al echar mano de su experiencia organizativa así como del reajuste constitucional experimentado en un contexto de oportunidad política.

Se constata que la presencia de constituyentes indígenas en el recinto constitucional influirá en la consolidación y debate de una agenda indígena reivindicativa y representativa. La presencia de Francisco Rojas , Lorenzo Muelas y Antonio Chepe le dará amplia ventaja al debate indígena a diferencia de otros grupos étnicos ausentes, que optaran por unirse a los indígenas.

Los constituyentes indígenas presentaron una agenda ambiciosa en cuanto a proyectos y reformas constitucionales: desde considerar un capítulo exclusivo sobre lo indígena “De los Pueblos Indígenas y las Minorías Étnicas” hasta afirmar su participación directa de recursos fiscales a nivel nacional y subnacional.

De la agenda indígena elaborada por organizaciones indígenas y debatidas por sus representantes en el recinto, se destaca la apuesta por obtener un sistema político-administrativo de autonomía territorial, un sistema jurídico y educativo propio y acceso al senado bien fuera por medio de acciones afirmativas, o una asamblea indígena exclusiva.

Resultó triunfante la propuesta de acción afirmativa por medio de una circunscripción “fija y directa” que permitirá la elección de representantes indígenas. Dicha herramienta electoral se reviste de propias especificidades.

Por un lado, las acciones afirmativas han sido una de las estrategias mediante la cual se ha viabilizado el acceso a la representación procedimental a grupos minoritarios- no la única- en Colombia y otros países. Su importancia radica en que, aunque la magnitud de la circunscripción

colombiana es mínima, existen países en los que no hay ningún mecanismo representativo, aun con población indígena importante, como lo es Chile y Argentina, por ejemplo.

Además, las acciones afirmativas expresadas por medio de cuotas, circunscripciones, distritos especiales, etc., son la punta de lanza para que se introduzca una agenda representativa para minorías diversas: jóvenes, mujeres, migrantes, etc., por lo que la alusión a esta política gubernamental traducida a la constitucionalidad- en ocasiones- no es de menor peso.

De otra manera, en la constituyente de 1990 se evidencia que la popularidad de lo indígena influyó positivamente para que su agenda se debata y apruebe ampliamente, a diferencia de minorías étnicas como la afrodescendiente. De hecho, solo los indígenas obtendrán acceso directo a la cámara alta, mientras que las demás minorías solo obtendrán en cámara baja³⁰⁵.

De forma paralela, el reconocimiento de territorialidades indígenas en equivalencia a municipios a la sombra de la descentralización resulta central para hablar de autonomía indígena- relativa- y representación política, al permitir participación económica a los indígenas del país.

Estos hechos evidencian que la agenda indígena resultó amplia, al tocar ámbitos territoriales, administrativos, educativos y socio culturales, mismos reconocidos en once artículos de la constitución de 1991. Tales propuestas apuestan por un cambio consustancial en las reglas existentes, se introduce una visión bidimensional del Estado bajo el halito de una ciudadanía multicultural.

A su vez, una mayor interrelación entre los indígenas y el Estado a través de la participación electoral en corporaciones de carácter nacional y subnacional surten a favor de un proyecto de nación más incluyente, que aun inacabado³⁰⁶, es un paso importante hacia un Estado más participativo y plural bajo el reconocimiento de la diversidad cultural de este. Por tanto que, el reconocimiento de lo indígena en Colombia no había tenido tan amplio debate hasta la constituyente.

También, es evidente la modificación e incorporación de reglas electorales blandas para fomentar mayor participación y a su vez mejorar las condiciones de la representación minoritaria. En el ámbito sociocultural, jurídico y económico los avances también son visibles. Factores todos

³⁰⁵ El artículo 171 y 176 establece que en la circunscripción especial participan minorías étnicas (indígenas, afrodescendientes), colombianos en el exterior y otras minorías políticas.

³⁰⁶ En alusión a que Colombia fue primero Estado que Nación(Correa, *Constitución*, 1996, p 13).

que permiten subvertir de alguna manera, la relación histórica de poder vertical entre Estado e indígenas colombianos.

Entonces, estos hallazgos conducen a considerar que la ola de cambio constitucional y tránsito democrático experimentado en el país, permitió la llegada indígena a corporaciones representativas, como lo es el senado. Sin que necesariamente los indígenas renuncien a manifestaciones a sistémicas, ahora en una especie de coexistencia social e institucional³⁰⁷.

Sin embargo, se logra constatar que no todo es tan funcional. De hecho, la modalidad representativa: circunscripción especial a pesar de tener un diseño original dado que si o si, se eligen legislares indígenas, posee también sus propias contradicciones y desafíos.

Se advierte que los principales limitantes de la circunscripción residen en esta misma. Si bien es cierto, la problemática de la representación indígena va más allá de lo institucional, la intención de promover una representación sustantiva además de la procedimental, promoviendo que la asamblea sea un espejo en miniatura de la sociedad, según Mill y Manin, la circunscripción especial se queda corta en la reglamentación³⁰⁸.

Aspectos como la no adscripción de un elector- de acuerdo a pertenencia étnica por ejemplo-, y la permisividad de que participen indígenas por medio de partidos no indígenas, y, que a la inversa éstos participen a través de la vía especial, limita su alcance representativo.

Lo anterior se vislumbra en dos hechos: la existencia de un apoyo electoral indígena amplio por parte de electores no indígenas no obligaría a que los indígenas debatan una agenda indígena exclusiva; de otra manera, la llegada indígena por partidos que nada tienen que ver con lo étnico no es buen augurio de que aquellos persigan la representación más que los avales para llegar al congreso.

En esta diatriba, la representación indígena se complejiza. Otro ingrediente más será la reforma electoral que retorna a lo que ya había avanzado la reforma constitucional. Además de que la ingeniería electoral se adecua al interés político del gobierno en turno.

Se identifican dos estrategias de reforma: la de ablandar las reglas del juego para que participe un mayor número de actores de la representación electoral, y la de endurecer las mismas para generar un sistema de partidos más competitivo, y, por ende estable.

³⁰⁷ Peñaranda, *Organizaciones*, 2009; Laurent, "Multiculturalismo", 2012 y Van Cott, "Movimientos", 2004.

³⁰⁸ Manin, Przeworsky y Stokes, "Elections", 1999.

Si bien es cierto, a la constituyente de 1990 le antecede un escenario de crisis institucional, el gobierno de Cesar Gaviria optó por airear un sistema políticamente exhausto e institucionalmente cooptado por grupos ilegales por un lado; mientras que por el otro, estudiantes, sindicatos, campesinos e indígenas presionan para reescribir la anquilosada carta política de 1886.

Posterior a esto, la reforma política y electoral del 2003 y 2009 se basa en la urgencia de corregir los males al sistema de partidos fruto de la constituyente. Álvaro Uribe busca disciplinar a un sistema fragmentado y perfeccionar las condiciones de competencia para que los partidos que lleguen generen una mayor estabilidad.

La una y la otra generan efectos palpables sobre la representación indígena formal: la primera da y la otra quita: en el primer caso, el éxito electoral indígena es notable, tal como lo reflejan los resultados electorales de 1991 al 2002. En segundo lugar, la “fuerza indígena” retrocede ya que no llegara por vía ordinaria, y debe adaptarse al nuevo escenario de competencia tal como se evidencia del 2006 en adelante al menguar su apoyo electoral.

A la sombra de esto, persiste un debate sobre cuál supuesto prevalece en el sistema político colombiano, el de la representatividad o el de la gobernabilidad; evidenciándose que, antes y posterior a la constituyente se hace más énfasis en el segundo.

Así las cosas, corresponderse con la máxima de Mill sobre la pertinencia de que las minorías se encuentren representadas en igual magnitud que la mayoría en la asamblea continúa siendo un desafío en el horizonte del Estado pluri y multicultural en Colombia. Aunque hay que decir que el avance en tal objetivo es notable en la constituyente de 1990.

Sin duda que la problemática indígena va más allá de lo institucional, aun así, en este trabajo se asumió que no basta con declarar a este ámbito rebasado, ya que de una u otra forma define la estructura en la que vira la política real en la que participan los indígenas.

Mas bien, a partir de este diagnóstico se propone continuar una investigación que abarque aspectos sociales para dar cuenta de la interrelación de lo social e institucional vía representación indígena, vista a través de complejidades cualitativas en la representación procedimental y los desafíos de la sustantiva. Largo camino sobre el cual persisten problemáticas amplias y, demás actuales.

En últimas, frente a las preguntas de investigación se concluye que sí hay representación indígena en Colombia en términos electorales, pero esta dista de la aspiración de tratadistas de la representación como Mill, Manin, Nohlen y Pitkin, dado que falta mucho para que la

circunscripción especial se corresponda con el espíritu pluricultural de la constituyente, sobre todo en cuanto a la magnitud y los vacíos reglamentarios evidenciados en la misma.

Bibliografía

Amaya, Renata, “Democratización sin represión, excepción en el caso colombiano: el movimiento estudiantil de la séptima papeleta o Todavía podemos salvar a Colombia”. *Revista de derecho público*, 2013. Universidad de los Andes.

Alcántara, Manuel, “Los orígenes de los partidos políticos en América Latina”. Universidad de Salamanca, 2001. En: <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/1278/ICPS187.pdf?sequence=1>

_____, *Partidos políticos en América Latina : precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Fundación CIBOB, 2004.

Aníbal Pérez-Liñán, Laura Wills , “La evolución de los regímenes políticos y el sistema electoral en Latinoamérica” En *Elecciones* , coord. Casalina, Carlota, Oficina Nacional de procesos electorales, 2009, pp 238-263. En: <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0049.pdf#page=87>

Álvaro, Miriam, “La parapolítica: la infiltración paramilitar en la clase política colombiana. *Congreso de Latinoamericanistas Europeos (CEISAL)*”. Bruselas , 11-24 de abril 2007.

Aninat, Isabel y González, Ricardo, “Representación de los pueblos indígenas en el Congreso: preguntas a considerar” Centro de Estudios públicos, Universidad Católica de Chile, 2014. En: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100728/pder376_IAninat-RGonzalez.pdf

Arroyo, Israel. *Arquitectura del Estado mexicano*, 2011. Instituto Mora y BUAP.

Arbeláez, Juliana y Vélez, Paulina, “La etnoeducación en Colombia, una mirada indígena”, Tesis de licenciatura, Universidad EAFITM , Medellín, 2008. En: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/433/Juliana_ArbelaezJimenez_2008.pdf?sequence=1

Assies, Wilhem, “Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina” en Assies, Wilhem, Gemma van der Hamm y André Hoekema (eds), *El reto a la diversidad, pueblos indígenas y reforma de estado en América Latina*, México. El Colegio de Michoacán, 1999.

Assies, Williem y Gundermann, Hans (ed) *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*. El Colegio de Michoacán y IIAM, 2007.

Añón, Roig, María J “Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías” En *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.

Bátiz, Beatriz, “Autonomías y derechos de los pueblos indios”. Cámara de diputados LXIII Legislatura, México.

Bilbao, Elena. Lo indígena desde las políticas del Estado mexicano. *Pueblos indígenas, Estados y derechos humanos*. Coord. Xabier Etxeberria, Manuel Ramiro y Juan P. Vásquez, Universidad Iberoamericana, 2012, Pp 69 a 116.

Báez, Adriana, “Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios del 2006 y 2009”. *Revista Estudios políticos*, 2010. En: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000100003

Basset, Yann, “¿Cuándo cambia un sistema de partidos? Una perspectiva de análisis electoral desde el caso de Colombia”. *América Latina Hoy*, 2018, pp 78, 107-126. En: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/alh201878107126>

_____, “las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas?” *Análisis Político*, Universidad Nacional de Colombia, 2011.

Battle, Margarita y Puyana, José R, “Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Revista de Ciencia Política*”, Año 4, segundo semestre, 2011. N 7, p 73-88.

_____, “El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010”. *Colombia Internacional*, 2011, p 27-57.

Blanco, Jorge O, 2013, “Estructuras Clientelares y Partidos políticos. Aproximación a la crisis de transformación de los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela”. Revista (Bogotá – Colombia) Vol. 8, N. 1 En: [rev.relac.int.estrateg.segur.8\(1\):207-231,2013](http://rev.relac.int.estrateg.segur.8(1):207-231,2013)

Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*—3ª ed. -. Santiago de Chile : FCE, , 2016.

_____, Documento, E/CN. 4/ Sub. 2/AC.5/2000.wp.2. Office of the Nations High Commissioner the Human Rights.

Botero, Luis E, “En torno a la eficacia del voto en blanco en la República de Colombia”. Revista *Justicia Electoral*, Volumen 1. Numero 1, Tribunal Electoral del poder judicial. Tercera Época, 2007. En:

https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/justicia_3a_e_n1.pdf#page=171

Cartagena, Laura, “Los estudios de la violencia en Colombia antes de la violentología” *Diálogos: Revista de Historia*, 2016. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5602885>

Castells, Manuel, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad Vol 2*, 2002. Alianza Editorial

Colomer, Josep M, “¿Cómo votamos? Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro”, 2004. Barcelona. Gedisa.

Clavijo, Romero, Arboleda, Arango, y Botero, Prieto, “Reforma política y reelección”, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2009.

Cruz, Edwin, “Comparando movimientos indígenas: Bolivia y Ecuador (1990-2008)”. Universidad Nacional de Colombia. *Revista iconos*. En: https://www.researchgate.net/publication/276316248_Comparando_movimientos_indigenas_Bolivia_y_Ecuador_1990-2008, 2013.

_____, “Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía Indígena : Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador”, 2012, UAEM, Redalyc. En: <http://www.redalyc.org/html/2739/273929754005/>

_____, “La acción colectiva en los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador: una perspectiva comparada”, 2012. IELAT, Universidad de Alcalá, No.35, pp. 44. En: https://www.researchgate.net/publication/305490858_La_accion_colectiva_en_los_movimientos_indigenas_de_Bolivia_y_Ecuador_una_perspectiva_comparada

Correa, Néstor, *Constitución política de Colombia comentada por la Comisión colombiana de Juristas. Título De la organización territorial.*, Bogotá, Colombia. 1998, pp 13

Colpari, Otto, “La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia :¿resultados de la lucha del movimiento indígena y campesino?”, 2011. En : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4132652>

Chilito, Andrés. “Poblaciones indígenas y elecciones locales en cuatro municipios del departamento del Cauca 2003-2015”, 2018. *Revista Colombia Internacional*. En: https://www.academia.edu/36369396/Poblaciones_indigenas_y_elecciones_locales_en_cuatro_municipios_del_Departamento_del_Cauca_2003-2015

Davalos, Pablo, “Bitácora de camino del movimiento indígena ecuatoriano”. Instituto de estudios ecuatorianos. En : <http://www.iisg.nl/labouragain/documents/davalos.pdf>

Díaz , Héctor. “Autonomía de los pueblos indios”. En *Autonomía y derechos de los pueblos indios*. Coords García Colorado Gabriel &Sandoval Eréndira, 2000. Instituto de investigaciones legislativas. Tercera Edición.

Díez, Fátima García. "Sistemas Electorales"

DNP. Cap. V “La participación de los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del Nuevo Milenio” En *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Población, cultura y territorio: bases para el fortalecimiento social y económico de los pueblos indígenas*. Departamento Nacional de Planeación. En: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/pueblos-indigenas.aspx>

Duque, Javier, “Las organizaciones políticas étnicas en Colombia. Los indígenas y las elecciones 1990-2006”. Iberoamericana , Publisher by: Iberoamericana Editorial, 2001, pp. 7-30 . En: <http://www.jstor.org/stable/41676708> . P 18

_____, “Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006” , 2008. Universidad Autónoma del Estado de México UAEM

_____ “Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011”, *Pap. Polít.* Bogotá (Colombia), Vol. 16, No. 2, 421-460, julio-diciembre, 2011.

Duverger, Maurice, "La ley de Duverger: cuarenta años después." *Los sistemas Electorales*, Cuaderno del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Ed. Educa, Costa Rica, 1988.

Escandón, Marcela, *Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010)* Colección Prometeo. Universidad de los Andes, Bogotá, 2011.

Escárzaga, Fabiola, “El Ejército Guerrillero Tupak Katari (EGTK), la insurgencia aymara en Bolivia”, *Pacarina del Sur* [En línea], año 3, núm. 11, abril-junio, 2012. En : www.pacarinadelsur.com/home/oleajes/441-el-ejercito-guerrillero-tupakkatari-egtk-la-insurgencia-aymara-en-bolivia

Escárzaga y Gutiérrez, (Coord) *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, volumen I. México, 2005.

Elster, Jon. Slagstad, Rune. *Constitucionalismo y democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Franco-Cuervo, Beatriz y Clavijo Bibiana (2007) Senado 2006: impacto de la reforma político-electoral. Observatorio de procesos electorales – OPE-.Universidad del Rosario, Bogotá, 2007. En: http://pasaporte.urosario.edu.co/urosario_files/47/479c3117-9e97-469e-9c97-ebde9bd679b9.pdf

Freidenberg y Dosek. “Las reformas electorales en América Latina (1878-2015)”, Organización de los Estados Americanos. 2006.

Gallardo, Martha, “Elecciones y Pueblos Indígenas. Participación política en los Distritos Indígenas. Estudio de caso en el nuevo Distrito 04 Zacapoaxtla, Puebla.” Tesis de grado La participación y representación política indígena en el marco de la nueva redistribución. El caso del Distrito Electoral 04 en Puebla. CIESAS-DF, Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Giraldo, Fernando y López, José D, “El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para la Cámara de representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la reforma política”, *Colombia Internacional*, 2006.

Giraldo, Fernando, “Reformas electorales y ajustes pendientes en Colombia”. *Revista Paper político*, Bogotá- Colombia, 2012.

González, Pedro. “La paz en Chiapas y el camino a la democracia en México”. En *Autonomía y derechos de los pueblos indios*. Coords García Colorado Gabriel & Sandoval Eréndira. Pp 355-387. Instituto de investigaciones legislativas. Tercera Edición.

Gómez , Magdalena, "Iniciativa presidencial en materia indígena. Los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés", en GARCÍA COLORADO y SANDOVAL (coord.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2000.

Gómez, Juan Gabriel, “Sobre las Constituciones de Colombia (incluida la de papel)”, en IEPRI, *Colombia: cambio de siglo. Balances y perspectivas*. Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 2000.
https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/292_0.pdf

Gómez, Juan Gabriel. “Sobre las Constituciones de Colombia (incluida la de papel)”, en IEPRI, *Colombia: cambio de siglo. Balances y perspectivas*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 2000.
https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/292_0.pdf

Guarín, Rafael, “Colombia. Oposición, competencia electoral y reformas para la paz en Colombia”. *Desafíos*. Universidad del Rosario, Bogotá- Colombia, 2006.

Gutiérrez, Francisco, “La reforma política: una evaluación crítica”, en *Pensamiento Jurídico*, , No. 11, Bogotá, 1999.

Gutiérrez, Francisco y Andrés Dávila, “Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios?”, *Revista de Estudios Sociales*, No. 6, Bogotá, 2002.

Gutiérrez Enrique y Molina Hernán. *Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo*. Biblioteca básica de los pueblos indígenas en Colombia.) Bogotá: Ministerio de Cultura.– (Biblioteca básica de los pueblos indígenas de Colombia; Tomo 1), 2010.

Gutiérrez, Natividad, “Indigenous Political Organizations and the Nation-State: Bolivia, Ecuador, México”, , UNAM, 2010.

Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, 1968 . New Haven: Yale University Press.

Holmes, Stephen. Las “leyes mordaza o la política de omisión” en *Constitucionalismo y democracia*. Elster, John y Slagstad, Rune, 1999. México: FCE.

Holguín, Jimena, “La reforma de 2003: la tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano”. Eds. Gary Hoskin y Miguel García Sánchez, 2006, p 33-64. Bogotá: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, LSE.

Informe de UNICEF. *Los pueblos indígenas en Colombia: Derechos, políticas y desafíos*. Oficina de Área para Colombia y Venezuela Bogotá, DC Colombia. En: <https://www.unicef.org/colombia/pdf/pueblos-indigenas.pdf>

Martí, Salvador, “Después de la década de los pueblos indígenas ¿Qué? El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina”. *Revista Nueva sociedad*, 2010. En: <http://nuso.org/articulo/despues-de-la-decada-de-los-pueblos-indigenas-que-el-impacto-de-los-movimientos-indigenas-en-las-arenas-de-politicas-de-america-latina-2/>

_____, “Etnicidad, movimientos sociales y protesta en América Latina ¿Cómo interpretar la movilización y política indígena en el siglo XXI?” *Latin American Research review*, 2000.

_____, “Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina”, Documentos CIBOB, Barcelona. 2004. En: https://www.researchgate.net/publication/28253127_Sobre_la_emergencia_e_impacto_de_los_movimientos_indigenas_en_las_arenas_politicas_de_America_Latina

Juárez, Mario S, *Igualdad y acciones afirmativas* N. 339. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, , 2007.

López, Mónica, “De indígenas sin indígenas: representación de pueblos originarios” En *Dinamismo y diversidad de la ciencia política latinoamericana*, VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia, 2016.

Ladrón de Guevara, Andrés, “Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?” *Estudios Políticos*, Universidad Nacional de Colombia, 1999. En : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5263825>

Lipson, Leslie, *Los grandes problemas de la política. Introducción a la ciencia política*, México, s. e., 1964.

Lijphart, Arend, “Las consecuencias políticas de las leyes electorales 1945-1985”. Estudio traducido de la *American Political Science*, vol 84 N. 2 (junio, 1990) En: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184023/rev46_lijphart.pdf

_____, “Consociational Democracy: democracy in a plural society”, 1977. Yale University Press.

_____, *Electoral systems and party systems. A study of Twenty seven -democracies*, 1945- 1990, 1994. New York, Oxford University

_____, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty- six countries*. Chapter III. “the consensus model of democracy”, 1999, p 30-45 .Yale University press books . Library of congress cataloging- in publication data.

Lipset, Seymour & Rokkan, Stein "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1992 (versión original 1967).

Linz, Juan, “*The Perils of Presidentialism*”. *Journal of Democracy*, 1990

Lame, Manuel Quintín, “En defensa de mi raza”,. Bogotá, Comité de Defensa indio, 1971

Manin, Bernard , *Los principios del gobierno representativo*, 1998, 2006. Alianza Editorial.

Makaram, Gaya. *Volveré y seré millones : el movimiento indígena boliviano*. Instituto de investigaciones sociales de la UNAM. 2013 Natividad Gutiérrez Chong , coordinadora.

Marino, Daniela. “Institucionalización de la Reforma Agraria (1915–1937): Revolución y modernización jurídica en México”. In POLOTTO M., KEISER T., & DUVE T. (Eds.), *Derecho*

privado y modernización: América Latina y Europa en la primera mitad del siglo XX, 2015, pp. 153-178). Frankfurt am Main: Max Planck Institute for European Legal History.

Kymlicka, Will. *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. 1995, Clarendon Press.

Murrieta, “Democracia y participación de los pueblos indígenas en América Latina” en Documentos de Debate N. 67 Gestión de Transformaciones sociales-MOST, Paris, UNESCO, 2003.

Muelas, Lorenzo “Los pueblos indígenas y la constitución de Colombia: primera experiencia de participación indígena en los procesos constituyentes de América Latina” En *La Fuerza de la gente*. Bogotá: Instituto colombiano de Antropología y Historia, 2005.

Maurice Duverger, "Factors in a Two-Party and Multiparty System (<http://www.janda.org/c24/Readings/Duverger/Duverger.htm>)," in *Party Politics and Pressure Groups* (New York: Thomas Y. Crowell, 1972).

Mala H Tum, *Inclusión without representation in Latin America: Gender quotas and ethnic reservations*, Cambridge, University Press, 2016.

Mejía, Oscar, y Munera, Leopoldo, “Constitución, democracia y Estado autoritario en Colombia”, *Revista Ciencia Política*. Universidad Nacional de Colombia, 2008. En: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17024>

Mainwaring, Scout y Scully T, *Building Democratic Institutions in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

Mr. Hare. *Tratado de la elección de representantes*, 1859

Nohlen, Dieter, “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2012.

_____, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1994.

_____, *Elections in the Americas, a data handbook . Volume II South America*, Oxford University Press, 2005.

_____, “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, *Revista española de Ciencia Política*, 2013, p 9-39.

Norris, Pipa, “Electoral engineering: voting rules and political behavior” New York Cambridge, University press , Pp 209

Panbianco, Ángel , *Modelos de partido*, Madrid: Alianza, 1991

Przeworski, Adam y Stokes, Susan “Elections and representation” en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes (eds) *Democracy, Accountability and Representation* , Cambridge University Press, 1999, p 29-54.

Pécaut, Daniel, *Crónica décadas de política colombiana*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2006.

Pérez, Karla, “Aproximaciones al concepto de minoría”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Pizarro, Eduardo “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales” Working paper, Kellogg Institute, 2002.

_____, *Hacia un sistema multipartidista. Las terceras fuerzas en Colombia hoy*. Revista Análisis Político, N 31. P 85-108. Instituto de Estudios de la Universidad Nacional de Colombia IEPRI, 1977

Puyana, Ricardo, “Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011 ¿hacia partidos más responsables?” En *Política y Territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, Batlle , y Wills L compiladores. PNUD- IDEA, Bogotá, DC. 2011.

Powell, B JR y Vanberg G. Elections laws, disproportionality and median correspondence: implications for two visions of democracy. Cambridge, University Press, 2000.

Pitkin, Hanna. F, *The Concept of Representation*. Berkeley. The University of California Press, .1967.

Powell, Bingham, JR, “Elections laws and representative governments : Beyond votes and seats”, 2000, Cambridge University Press.

Powell, Bingham y G. Bingham Powell Jr. *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*, Yale University Press, 2000.

Polsby, Nelson W, “The institutionalization of the US House of representative”, *The American Political Science Review*, 1968. Pp 144-168

Panbianco, Ángel, *Modelos de Partido*, Alianza Universidad, Madrid (versión original 1982), 1990.

Pachón y Hoskin, “Colombia 2010: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas”, *Colombia Internacional*, Bogotá, 2011.

Quintero, Oscar, “Sociología e Historia del Movimiento estudiantil por la Asamblea Constituyente de 1991”, *Revista colombiana de Sociología*. 2002 . En: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/11164>

Quijano, Claudia Liliana , “La Circunscripción Especial Afrodescendiente: ¿Un modelo que debe ser repensado?”, Maestría Tesis, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. 2017.

Quinche, Manuel, F, *Derecho constitucional colombiano*. Editorial Temis, Bogotá-Colombia,2015.

Raimundo, Martin “Representación política y sistemas electorales su influencia en el sistema de partidos. Instituto Nacional de capacitación política”, Argentina. En: http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/incap/clases/Paper_Raimundo.pdf

Rivera, Silvia. *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua de Bolivia 1900-1980*. Ginebra: UNRISD, 1986.

Rappaport, Johanne, “El imaginario de la nación pluralista. Los intelectuales públicos y la jurisdicción especial indígena en Colombia” *Revista colombiana de antropología*. Bogotá, Colombia, 2003.

Rivera, “Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado Aymara y quechua de Bolivia 1900-1980”,. Ginebra, UNRISD, 1986.

Rocagliolo y Meléndez Editores “la política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos “. *Ágora democrática*. Institute for democracy and Electoral Assistance, 2007.

Rodríguez, Clara, “Partidos políticos y reforma política en Colombia : ¿Hacia la cartelización del sistema?”, 2011. En

https://www.academia.edu/27515330/Partidos_políticos_y_reforma_política_en_Colombia_Hacia_la_cartelización_del_sistema

Rae, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, 1967.

Rae, Douglas. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos: estudio comparado*, Citep, 1977.

Rodríguez, Juan C, “Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano”, 1999.

Rodríguez, Juan C y Botero Felipe, “Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”. *Revista de ciencia política*, Santiago de Chile, 2006

Registraduría Nacional y CEDAE, *Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas*. En: https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Libro_-_Representacion_politica_de_las_minorias_en_Colombia.pdf

Ruiz, Rodolfo, “Sesgos y desviaciones de la Representación política. El caso de Puebla (1977-2015)” Tesis de Maestría de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Stavenhagen, Rodolfo, “las Organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”. 1997, Pp 61 – 75 .*Revista de la CEPAL* N 62, Santiago de Chile.

Sanders, James, “Pertener a la gran familia granadina, lucha partidista y construcción de la identidad indígena y política en el Cauca, Colombia 1849-1890. *Revista de Estudios Sociales*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2007.

Stavenhagen, Rodolfo, “Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina”. *Revista Araucaria*, Universidad de Sevilla, España, 2002.

Sánchez, Gonzalo y Bakewell, Peter, “La Violencia en Colombia: New research, new questions”. *The Hispanic American Historical Review* . Duke University Press, 1985.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Trad de Roberto Reyes Mazonni, FCE, México, 1994.

Santamaria, Angela, “Lorenzo Muelas y el constitucionalismo indígena desde abajo: una retrospectiva crítica sobre el proceso constituyente de 1991” *Colombia Internacional*. 2013, pp 77-120

Sánchez, Gonzalo, “Trayectoria de una experiencia de memoria de la experiencia en Colombia”. *Revista colombiana de Educación* ,. Bogotá, Colombia, 2012.

Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1983.

Taagapera, Rein y Shugart Matthew. *Seats and votes: The effects and determinants of electoral system*,. New Haven. Yale University Press, 1989.

Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, 1993. México, D.F: FCE.

Tilly, Charles, *Los movimientos sociales: de sus orígenes a Facebook:1768-2009*, 2009.Editorial Critica

Vallès, Josep M. y Bosch, Agustí , “Sistemas electorales y gobierno”, 1997.

Velandia, C y Buitrago J,C, “Etnia y conflicto en el sur del Tolima:1950-1980”. *Revista del Museo Antropológico*, volumen II. Universidad del Tolima, 1994.

Villa, William, “El movimiento social indígena colombiano: entre autonomía y dependencia”. En *Movimientos indígenas en América Latina : resistencia y nuevos modelos de integración*. Betancur, C, Editora . IWGIA, 2011, pp 42-66.

Van Cott, Donna Lee , “De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas”. Capítulo de libro *Pueblos indígenas y política en América Latina: el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI* / coord. por Salvador Martí i Puig, 2007, págs. 103-12

_____, “Los movimientos indígenas y la representación jurídica en los Andes. Universidad de Tennessee”, 2004. En: <http://www.redalyc.org/html/308/30803606/>

_____, *From movements to parties in Latin America: The evolution of ethnic politics*. Cambridge University Press, 2007.

_____, . *Los movimientos indígenas y sus logros; la representación y el reconocimiento jurídico de los andes*. Universidad de salamanca, 2004.

Virgine, Laurent, “Movimiento indígena y retos electorales en Colombia: regreso de lo indio para una apuesta nacional”. *Revista colombiana de Antropología*. 2002, pp 161-188.

_____, “Con bastones de mando o en el tarjetón, movilizaciones políticas indígenas en Colombia”, 2010, *Colombia Internacional*, Universidad de los Andes.

_____, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*, 2005. Instituto colombiano de Antropología e Instituto Frances de Estudios políticos. Bogotá, Colombia.

_____, “Dos décadas de movilización indígena en Colombia, una mirada a las elecciones locales de octubre de 2011”, 2011, pp 163-196

_____, “Elites e indianidad en Colombia: retos de la democracia en el contexto del multiculturalismo”. Universidad de los Andes, Colombia, 2015.

_____, “Multiculturalismo a la Colombiana y 20 años de movilización electoral indígena”. *Revista Análisis político* N. 75. p 51. Bogotá, mayo-agosto, 2012: págs. 47 – 65

Yrigoyen, Raquel, “Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino”. En *pueblos indígenas y derechos humanos* . Bilbao, Universidad de Deusto. 2006.

Yashar, Deborah, “Contesting citizenship in Latin America”. *The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. New York: Cambridge University Press, , 2005.

Recursos de Internet

[http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Asamblea Nacional Constituyente#Miem_bros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Asamblea+Nacional+Constituyente#Miem_bros_de_la_Asamblea+Nacional+Constituyente_de_1991)

<https://www.registraduria.gov.co/>

<https://www.dane.gov.co/>

<https://www.mais.com.co/>

<https://alianzasocialindependiente.org/>

<https://www.cric-colombia.org/portal/>

<https://www.onic.org.co/>

Anexos

Figura 1. Tarjetón electoral para las elecciones al congreso a partir de la reforma del 2003

VOTO PARA SENADO DE LA REPÚBLICA CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL

1 SI SU VOTO NO ES PREFERENTE: ÚNICAMENTE MARQUE EL LOGOSÍMBOLO DEL PARTIDO, MOVIMIENTO POLÍTICO O GRUPO SIGNIFICATIVO.
2 SI SU VOTO ES PREFERENTE: MARQUE EL LOGOSÍMBOLO DEL PARTIDO, MOVIMIENTO POLÍTICO O GRUPO SIGNIFICATIVO Y LUEGO EL NÚMERO DEL CANDIDATO DE SU PREFERENCIA (VERIFIQUE EN EL CUADERNILLO ANEXO).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36
37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48
49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72
73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84
85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
97	98	99	100								

VOTO EXCLUSIVO PARA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL COMUNIDADES INDÍGENAS SENADO DE LA REPÚBLICA

1 SI SU VOTO NO ES PREFERENTE: ÚNICAMENTE MARQUE EL LOGOSÍMBOLO DEL PARTIDO, MOVIMIENTO POLÍTICO O GRUPO SIGNIFICATIVO.
2 SI SU VOTO ES PREFERENTE: MARQUE EL LOGOSÍMBOLO DEL PARTIDO, MOVIMIENTO POLÍTICO O GRUPO SIGNIFICATIVO Y LUEGO EL NÚMERO DEL CANDIDATO DE SU PREFERENCIA (VERIFIQUE EN EL CUADERNILLO ANEXO)

--	--	--

201	202
-----	-----

Fuente: Registraduría Nacional del Estado civil. Se presume que éste causo confusión en las elecciones del 2006 en la circunscripción indígena.

Cuadro 1 . Población indígena departamental correspondiente a Censo 2001- 2010

Región	Departamento	% población
Caribe	Córdoba	1,83
Cesar	Magdalena	1,79
	La guajira	0,50
	Atlántico	31,77
	Bolívar	0,02
	Sucre	0,02
	San Andrés	0,03
Amazonia	Amazonas	28,36
	Caquetá	1,60
	Guaviare	4,82
	Putumayo	7,15
	Vaupés	70,44
	Guainía	37,48
Centro oriente andino	Boyacá	0,34
	Cundinamarca	0,09
	Huila	0,17
	Santander	0,02
	N. Santander	0,30
	Tolima	1,98
Orinoquia	Arauca	1,45
	Vichada	22,96
	Meta	1,12
	Casanare	1,89
Occidente andino y costa pacifica	Risaralda	1,02
	Antioquia	0,30
	Quindío	0,02
	Caldas	8,99

	Cuaca	5,27
	Valle del cauca	0,02
	Choco	8,99
	Nariño	5,27
Bogotá	Distrito capital, DC	0,02

Fuente: Registraduría Nacional , Alianza Indígena (AICO) y Alianza Social Indígena (ASI),2001, Departamento Nacional de Planeación(DNP).